

ANALISIS CSIS

Pemberdayaan Masyarakat Lapis Bawah

GANTAR REDAKSI

IKEL

Nilai Dasar Persatuan Bangsa Indonesia

Dinamika Demokrasi dan Partisipasi dari Perspektif Regional
Pemberdayaan Masyarakat Lokal dalam Pelaksanaan Otonomi di Daerah Tingkat II

idang Pendidikan dan Kesehatan dalam Pembangunan Sosial

Pengembangan Potensi Ekonomi dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat di Biak Numfor, Irian Jaya

- Pengembangan Industri Pedesaan Melalui Kooperasi dan Usaha Kecil: Suatu Studi Kasus di Kalimantan Timur
- Institusi-institusi Mediasi sebagai Sarana Pemberdayaan Masyarakat Lapis Bawah: Studi Kasus Arisan di Bantul dan *Credit Union* di Timor Timur

DOKUMEN

- Rencana Aksi Manila APEC dan KTT Informal ASEAN

TIMBANGAN BUKU

- Upaya Merangkul Sang Naga



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXVI, NO.1, JANUARI-FEBRUARI 1997

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	2
--------------------------	---

Artikel

• Nilai Dasar Persatuan Bangsa Indonesia <i>Amri Marzali</i>	5
• Dinamika Demokrasi dan Partisipasi dari Perspektif Regional Pemberdayaan Masyarakat Lokal dalam Pelaksanaan Otonomi di Daerah Tingkat II <i>Happy Bone Zulkarnain</i>	22
• Bidang Pendidikan dan Kesehatan dalam Pembangunan Sosial <i>Vidhyandika Moeljarto & Sonia Prabowo</i>	41
• Pengembangan Potensi Ekonomi dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat di Biak Numfor, Irian Jaya <i>Carunia Mulya Firdausy</i>	67
• Pengembangan Industri Pedesaan Melalui Koperasi dan Usaha Kecil: Suatu Studi Kasus di Kalimantan Timur <i>Mudrajad Kuncoro</i>	77
• Institusi-institusi Mediasi sebagai Sarana Pemberdayaan Masyarakat Lapis Bawah: Studi Kasus Arisan di Bantul dan <i>Credit Union</i> di Timor Timur <i>Heru Nugroho</i>	99

Dokumen

• Rencana Aksi Manila APEC dan KTT Informal ASEAN <i>Faustinus Andrea</i>	113
--	-----

Timbangan Buku

• Upaya Merangkul Sang Naga <i>Ananta Gondomono</i>	123
--	-----

Pengantar Redaksi

KENDATI dalam perjalanan sejarah kemerdekaan yang sudah setengah abad ini berbagai ancaman yang membahayakan integrasi nasional dari luar tampaknya sudah dapat diatasi, namun secara kritis harus diakui bahwa masalah persatuan bangsa masih perlu diwaspadai. Menurut *Amri Marzali* sekam-sekam perpecahan politik dapat berkobar kembali dan menghancurkan apa yang sudah dibangun selama ini. Kerentanan persatuan Indonesia, integrasi nasional antara golongan yang memerintah dengan yang diperintah, antara golongan ekonomi kuat dengan yang lemah masih terlihat jelas. Oleh karena itu perlu dikaji secara lebih kritis dan mendalam nilai-nilai dasar integrasi yang sering diungkapkan sekarang ini yakni asas gotong royong, tolong-menolong dan kekeluargaan. Masihkah asas-asas tersebut sesuai dengan kenyataan yang berlaku sekarang ini? Bagaimana masa depan nilai-nilai tersebut?

Otonomi pemerintahan dengan titik berat pada Daerah Tingkat II dari UU Nomor 5 Tahun 1974, pelaksanaannya baru diresmikan 21 tahun kemudian dengan kesediaan Presiden mencanangkan dimulainya uji coba percontohan otonomi di 26 Daerah Tingkat II. Melalui otonomi dan desentralisasi menurut *Happy Bone Zulkarnain* partisipasi masyarakat lebih bisa diharapkan, karena jarak antara masyarakat dengan pengambil keputusan semakin dekat. Dinamika partisipasi masyarakat daerah ini merupakan syarat untuk memberdayakan *civil society*. Namun penguatan *civil society* sangat tergantung pada masyarakat sipil itu sendiri, yang tak dapat menunggu datangnya juru selamat berbaik hati yang memberikan demokrasi. Penguatan *civil society* merupakan perjuangan jangka panjang yang memerlukan pendidikan politik di mana institusi politik berperan banyak, seperti orsospol, sekolah, asosiasi bebas (LSM), kelompok kepentingan, dan sebagainya. Enam Pelita sudah dijalani seharusnya pemerintah pusat/dacrah meningkatkan kualitas demokrasi.

Pembangunan sosial menurut *Vidhyandika Moeljarto* dan *Sonia Prabowo* pada dasarnya merupakan suatu program kesejahteraan atau bantuan bagi orang miskin melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, yang mencakup kesempatan dalam memperoleh penghasilan juga terhadap pelayanan publik. Tetapi usaha Pemerintah dalam menyediakan pelayanan tersebut mendapat kendala yang antara lain menyangkut kualitas dari pelayanan sosial adalah juga isolasi geografi dan keterasingan, yang kemudian dianggap sebagai kendala dalam menyalurkan bantuan secara maksimal kepada kaum miskin. Sehingga salah satu upaya untuk mewujudkan pembangunan sosial yang efektif adalah memobilisasikan ataupun melibatkan masyarakat sebagai potensi pembangunan secara langsung. Untuk itu, hakikat pembangunan sosial tetap menekankan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, agar tercipta suatu keberhasilan pembangunan sosial yang nantinya tidak hanya tergantung pada ketepatan dalam mengalokasikan dana ke sektor-sektor sosial, tetapi bagaimana menempatkan manusia sebagai fokus sentral pembangunan.

Potensi ekonomi Biak Numfor, salah satu kabupaten di Irian Jaya memang belum dimanfaatkan secara optimal, walaupun perekonomiannya mempunyai sektor-sektor ekonomi yang dapat diunggulkan di luar Biak. Kiranya perlu dibuat berbagai kebijakan deregulasi, debirokratisasi dan aneka insentif yang dapat meningkatkan investasi luar asalkan investasi tersebut benar-benar menguntungkan masyarakat setempat dan tidak mengganggu kondisi sosial ekonomi dan budaya mereka. Menurut *Carunia Mulya Firdausy* dalam proses pemberdayaan potensi ekonomi masyarakat, masalah kunci yang harus dilakukan adalah bagaimana menumbuhkan kegiatan ekonomi masyarakat di daerah pedesaan dengan menyediakan pasar tradisional, KUD, serta menciptakan aneka bentuk kemitraan yang mudah sehingga masyarakat kecil dapat memiliki keadilan dalam berusaha dan meningkatkan taraf kehidupan mereka.

Perekonomian Indonesia pada dasarnya masih bersifat agraris, karena sebagian besar penduduknya masih menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Dalam konstelasi ini banyak pengamat menganjurkan pentingnya pengembangan industrialisasi pedesaan. Berdasarkan pembuktian sejumlah analisis bahwa strategi *agricultural demand-led industrialization* lebih superior dibanding strategi *export-led growth*, khususnya untuk negara berkembang yang peran sektor pertaniannya masih substansial, *Mudrajad Kuncoro* mengusulkan pola simbiosis antara sektor pertanian dan industri di Indonesia melalui strategi pengembangan agroindustri dan agribisnis. Sebagai penjelas dipilihnya obyek kajian industri pedesaan Kalimantan Timur, sebab industri pedesaan antara daerah satu dan yang lain mempunyai ciri dan karakteristik yang khusus dan berbeda.

Pemerintah telah berupaya menanggulangi kemiskinan, tetapi cenderung kurang memperhatikan masalah ketidakberdayaan. Problema kemiskinan diartikan kondisi ekonomi semata-mata, sehingga cara mengatasinya juga sebatas perbaikan kondisi ekonomi. Dalam sorotan *Heru Nugroho* pemecahan kemiskinan seharusnya merupakan upaya mem-

berdayakan orang agar dapat mandiri dalam hal ekonomi, sosial, maupun politik. Dimanfaatkannya institusi-institusi mediasi akan membuat para anggotanya merasa lebih berdaya, sebab menghadapi kenyataan sosial, politik dan ekonomi secara berkelompok. Kelompok di sini adalah yang skalanya tidak terlalu kecil atau besar. Seyogyanya pemerintah hanya berposisi fasilitator, bukan justru mengkooptasinya untuk kepanjangan tangan kepentingan pemerintah sebagai instrumen mobilisasi. Tanpa keberadaan kelompok yang mandiri, para individu akan merasa tak berdaya dan menerima realitasnya dengan pasrah. Makin tinggi akses sosial dan politis yang dimiliki orang miskin, akan semakin tinggi akses ekonomi mereka, sehingga akhirnya mereka diharapkan dapat mandiri mengatasi kemiskinannya.

Pertemuan Forum Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) ke-8 di Teluk Subic, Filipina yang didahului dengan pertemuan *Senior Official Meeting* (SOM) dan Konferensi Tingkat Menteri APEC telah menghasilkan deklarasi dan beberapa dokumen penting, salah satu di antaranya adalah Rencana Aksi Manila untuk APEC (*Manila Action Plan for APEC/MAPA*). MAPA merupakan rencana aksi yang telah digariskan di Osaka tahun 1995 untuk menuju sasaran Bogor 1994 (*Bogor goal*), yaitu mencapai perdagangan bebas tahun 2010 untuk negara maju dan tahun 2020 untuk negara-negara berkembang di APEC.

KTT Informal ASEAN pertama yang berlangsung di Jakarta tanggal 30 November 1996 lalu yang dihadiri oleh tujuh kepala pemerintahan ASEAN dan tiga negara peninjau, yaitu Laos, Kamboja dan Myanmar merupakan tindak lanjut dari pidato PM Singapura, Goh Chok Tong dalam KTT ASEAN V yang berlangsung di Bangkok 1995. Forum ini dimaksudkan sebagai forum tukar pikiran mengenai masalah-masalah yang menjadi perhatian dan kepentingan negara-negara ASEAN di bidang politik, ekonomi dan kerja sama antarnegara baik di tingkat regional maupun tingkat internasional.

Dua pertemuan tersebut merupakan rangkaian dari ringkasan peristiwa yang berlangsung pada akhir tahun 1996 berjudul "Rencana Aksi Manila APEC dan KTT Informal ASEAN" yang disusun oleh *F. Andrea*.

Nilai Dasar Persatuan Bangsa Indonesia*

Amri Marzali

Pentingnya Bicara tentang Integrasi Nasional

DI LUAR masalah pembangunan ekonomi, masalah serius yang dihadapi Republik Indonesia pada masa awal kemerdekaannya adalah berkenaan dengan integrasi nasional. Syukur-lah setelah tahun 1965, Indonesia tampaknya sudah berhasil melewati masa-masa kritis dalam persoalan-persoalan politiknya, sehingga dapat lebih berkonsentrasi kepada pembangunan ekonomi. Pemberontakan-pemberontakan besar dengan alasan kedaerahan, keagamaan, dan ideologi sudah berhasil dipadamkan.

Meskipun demikian, ini tidak berarti bahwa Indonesia sudah masuk ke dalam zaman kemapanan dalam bidang politik. Sewaktu-waktu, sebagian orang masih

mengkhawatirkan sekam-sekam perpecahan politik akan kembali berkobar, lalu menghanguskan apa yang sudah dicapai selama ini. Persatuan bangsa masih tetap memerlukan pembinaan.

Misalnya, ketidakpuasan sebagian orang Aceh, orang Irian, orang Timor Timur kepada cara Pemerintahan Pusat dalam mengikutsertakan putra daerah dalam menjalankan pembangunan masih menjadi kerikil pengganggu keamanan. Di Riau dan Kalimantan Timur, pengambilan porsi yang terlalu besar oleh Pemerintah Pusat atas devisa yang dihasilkan daerah-daerah tersebut menjadi buah mulut tokoh-tokoh daerah. Kegeraman buruh, petani kecil, dan penduduk miskin kota dalam melihat cara pemerintah "memanjakan" dan berpihak kepada pengusaha-pengusaha besar, khususnya dari kalangan nonpribumi, telah menimbulkan cetusan-cetus an unjuk rasa, ada yang dengan cara damai dan ada pula yang keras, di mana-mana tempat di Indonesia. Keprihatinan partai-partai politik dalam melihat perkoncoan Golkar dengan ABRI dan birokrasi dalam usaha memenangkan pe-

* Makalah yang dibacakan dalam Seminar Nasional *Tinjauan Kritis tentang Integrasi Bangsa* yang diselenggarakan oleh Jurusan Sejarah, Fakultas Sastra Universitas Indonesia, Depok, 16-17 Januari 1996.

milu makin hari semakin mendalam dan memilukan, karena lolongan protes mereka bagai hilang ditelan langit. Sementara itu peringatan orang-orang arif-agamis-pandai-bijaksana tentang makin merosotnya moral bangsa, makin meriahnya olahraga korupsi di kantor-kantor pemerintah mumpung pisau hukum masih tumpul, dan makin familistiknya kehidupan bernegara, lenyap lesap seperti batu tercampak ke lubuk.

Di atas hanyalah beberapa contoh tentang kerentanan persatuan Indonesia secara politis. Jadi singkatnya, integrasi nasional, khususnya secara politis, antara golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah, dan secara ekonomis, antara golongan yang mendominasi ekonomi nasional dan golongan ekonomi lemah, masih tetap menjadi masalah serius dalam agenda kepolitikan Indonesia, dan karena itu patut terus diperbincangkan.

Definisi Integrasi Nasional

Dalam makalah klasiknya, "Political Integration and Political Development" (1965), Myron Weiner mengajukan lima jenis definisi "integrasi", atau "integrasi nasional" menurut istilah yang kita gunakan dalam forum ini. *Pertama*, integrasi, atau integrasi nasional, dapat diartikan sebagai proses penyatuan kelompok-kelompok yang berbeda secara sosial dan kultural ke dalam satu kesatuan teritori tunggal dengan satu identitas nasional. Di sini integrasi menyangkut masalah-masalah penciptaan satu rasa nasionalitas teritorial di atas kesetiaan kedaerahan yang sempit. Definisi ini sangat sesuai

dengan kondisi masyarakat negara nasional Indonesia yang mulanya terdiri atas masyarakat-masyarakat suku-bangsa dengan ciri-ciri sosial dan kultural tersendiri, dan menduduki daerah tersendiri.

Kedua, integritas juga sering digunakan orang untuk mengacu kepada masalah-masalah pembangunan kekuasaan pusat nasional yang menyatukan unit-unit politik di bawahnya, tidak peduli apakah unit-unit politik tersebut mempunyai ciri-ciri sosial dan kultural tersendiri. Pengertian kedua ini tidak terlalu banyak berbeda dari pengertian pertama, kecuali bahwa dalam definisi yang pertama tersangkut ciri-ciri sosial dan kultural dari unit-unit politik yang disatukan. Definisi kedua ini nampaknya lebih relevan dengan isu desentralisasi yang makin marak pada masa akhir-akhir ini.

Ketiga, istilah integrasi sering juga digunakan untuk mengacu kepada masalah-masalah penyatuan "pemerintah" dengan "yang diperintah". Definisi ini mengingatkan kita kepada konsep "negara integralistik" yang pernah dilansir Prof. Soepomo dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), 31 Maret 1945 (Bahar dkk. 1992).

Keempat, istilah integrasi juga digunakan untuk pengertian tentang kesepakatan nilai minimum yang diperlukan untuk menjaga satu tatanan sosial. Di sini masalah utamanya adalah berkenaan dengan norma-norma legal (hukum), atau tentang perilaku yang diinginkan dan yang tidak diinginkan, atau tentang tujuan sosial yang diinginkan dan yang tidak diinginkan, yang semuanya itu di-

dasarkan atas satu nilai yang disepakati bersama.

Terakhir, istilah integrasi diacukan kepada masalah perilaku. Perilaku yang integratif adalah kemampuan anggota-anggota suatu masyarakat untuk mengorganisasikan diri mereka dalam usaha untuk mencapai tujuan bersama.

Meskipun terdapat perbedaan-perbedaan pada setiap definisi di atas, dalam kenyataannya semua definisi tersebut secara umum merupakan usaha untuk menentukan "apa yang menjadi pengikat satu masyarakat dan satu sistem politik menjadi satu kesatuan". Jadi fokus perhatian kajian integrasi nasional adalah tentang "faktor-faktor pengikat kesatuan bangsa dan kesatuan politik". Inilah juga yang menjadi fokus pembahasan makalah ini.

Pokok Pembicaraan

Sementara kebanyakan orang, yang berbicara tentang integrasi nasional Indonesia, mengacu kepada pengertian yang *pertama* (Geertz 1973; Kemala 1989; Bachtiar 1972); *kedua* (Sjamsuddin 1989), dan *ketiga* (Marsilam Simandjuntak 1993), maka saya akan lebih memusatkan perhatian pada pengertian *keempat* dan *kelima*, atau katakanlah, kombinasi dari keduanya.

Saya akan berbicara tentang nilai, tentang *kredo*, tentang *weltanschauung* yang mengikat masyarakat Indonesia yang berasal dari berbagai daerah di Nusantara, dengan keanekaragaman sistem so-

sial dan sistem kebudayaan, menjadi satu bangsa Indonesia dengan satu pemerintah pusat yang diakui bersama. Apakah *philosophische grondslag* -- meminjam istilah Bung Karno, yang mendasari *nationale staat*, negara kesatuan Republik Indonesia ini?

Atas pertanyaan di atas, orang akan mudah menunjuk kepada Pancasila, yang butir-butirnya tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Benarkah demikian? Saya menjawab, benar. Tapi, Pancasila adalah spesifikasi, kristalisasi, atau penjabaran yang lebih rinci, dari satu nilai, atau *kredo*, yang lebih abstrak dan general.

Apakah nilai yang lebih mendasar tersebut? Nilai tersebut adalah: *gotong royong*. Hal ini telah diungkapkan dengan nyata oleh Bung Karno dalam sidang BPUPKI 1 Juni 1945, dan disinggung secara tidak langsung dalam berbagai pidato para Bapak Kemerdekaan Indonesia seperti Prof. Soepomo, Dr. Mohammad Hatta, dan Prof. Mohammad Yamin.

Di bawah ini saya kutipkan sebuah pemikiran Bung Karno tentang hubungan antara dasar negara Pancasila dengan nilai dasar *gotong royong*:

Sebagai tadi telah saya katakan: kita mendirikan Negara Indonesia, yang kita semua harus mendukungnya. Semua bagi semua! bukan Kristen buat Indonesia, bukan golongan Islam buat Indonesia, bukan Hadikoesoemo buat Indonesia, bukan Van Eck buat Indonesia, bukan Nitisemito yang kaya buat Indonesia, tapi Indonesia buat Indonesia! -- semua buat semua! Jikalau saya peras yang lima (Panca Sila, *sic*) menjadi tiga, dan yang tiga menjadi satu, maka dapatlah saya

satu perkataan Indonesia yang tulen, yaitu perkataan "gotong royong". Negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong-royong!

Alangkah hebatnya! Negara gotong royong! (*tepuk tangan riuh rendah*) (Bahar dkk. 1992: 70).

Sementara itu Prof. Soepomo mengungkapkan hal tersebut dalam susunan kalimat yang agak berbeda. Prof. Soepomo terlebih dahulu meyakinkan sidang BPUPKI bahwa negara Indonesia haruslah terdiri atas masyarakat dengan susunan yang integral, di mana seluruh suku bangsa, seluruh golongan agama, seluruh kategori ras, seluruh lapisan dan kelompok sosial, pokoknya seluruh anggota masyarakat bergabung erat satu sama lain. Prinsip persatuan antara yang memerintah dan yang diperintah, dan persatuan dalam masyarakat negara seluruhnya, menurut Prof. Soepomo, sesuai dengan aliran pikiran Indonesia. Dikatakan oleh beliau:

Dalam suasana persatuan antara rakyat dan pemimpinnya, antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan diliputi oleh semangat gotong royong, semangat kekeluargaan (Bahar dkk. 1992: 30).

Konsep gotong-royong sebagai sebuah nilai kultural dasar masyarakat Indonesia sudah sering dibahas orang dalam berbagai kesempatan. Sebut misalnya antara lain nama-nama besar seperti Prof. Koentjaraningrat (1967; 1974; 1977; 1987), Ina Slamet (1965), Prof. R. Bintarto (1980), dan Prof. Sartono Kartodirjo (1987). Namun demikian, tidak banyak orang yang mencoba untuk mendefinisikannya dan menguraikannya

dalam bentuk yang lebih rinci dan eksplisit. Bahkan kebanyakan mereka mencampuradukkan pengertian gotong royong dengan dua nilai kultural penting lain, yaitu tolong-menolong dan kekeluargaan.

Dalam kesempatan ini saya akan berbicara tentang konsep *gotong royong* dan konsep-konsep yang bersaudara dengan konsep tersebut, yaitu *tolong-menolong* dan *kekeluargaan* secara lebih rinci dan eksplisit. Saya juga akan memperlihatkan perbedaan pengertian antara ketiga konsep tersebut. Dengan begini diharapkan pengertian kita tentang nilai dasar masyarakat Indonesia, termasuk dasar negara Pancasila dapat dipahami secara lebih jelas.

Pengertian Umum tentang Gotong Royong

Tulisan-tulisan mengenai konsep gotong royong di Indonesia pada masa kini umumnya menggunakan definisi yang dijabarkan oleh Koentjaraningrat dalam buku *Beberapa Pokok Antropologi Sosial* (1967) dan *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan* (1974), yang kemudian diungkapkan lagi oleh beliau dalam majalah *Berita Antropologi*, No. 30, 1977 dan dalam koran *Kompas* terbitan 20 Juni 1987.¹ Beberapa variasi kecil mungkin di-

¹Beberapa penelitian terakhir mengenai gotong royong telah dilakukan oleh Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Hasilnya antara lain adalah laporan *Sistem Gotong Royong dalam Masyarakat Pedesaan Dacrah Kalimantan Barat* (1983), dan *Sistem*

Skema 1



temukan dalam tulisan Kartodirjo (1987) dan Ina Slamet (1963). Karena itu, dengan mengupas tulisan-tulisan Pak Koentjaraningrat tersebut dirasakan sudah cukup representatif bagi pembicaraan mengenai konsep gotong royong.

Dalam tulisan-tulisan tersebut Pak Koentjaraningrat mengatakan bahwa:

"Konsep gotong royong yang kita nilai tinggi itu merupakan satu konsep erat bersangkut paut dengan kehidupan rakyat kita sebagai petani dalam masyarakat agraris... gotong royong merupakan suatu sistem pengerahan tenaga tambahan dari luar kalangan keluarga, untuk mengisi kekurangan tenaga pada masa-masa sibuk dalam lingkaran aktivitas produksi bercocok tanam di sawah. Untuk keperluan itu seorang petani meminta, dengan sopan santun yang sudah tetap, beberapa orang lain sedesanya untuk membantunya, misalnya dalam hal mempersiapkan sawahnya untuk masa penanaman yang baru (memperbaiki saluran air dan pematang-pematang, menyangkul, membajak, dan menggaru, dan sebagainya)".

Di banyak tempat di Jawa, kegiatan gotong royong seperti ini disebut dalam istilah lokal *sambatan* atau *gentosan*. Apabila kegiatan seperti itu dilakukan untuk pekerjaan-pekerjaan kecil sekitar rumah dan pekarangan dia disebut *guyuban*, disebut *njurung* untuk jenis kegiatan pesta dan selamatan, dan disebut *tetulung layat* untuk jenis kegiatan yang berhubungan dengan kemalangan dan bencana. Gotong royong semacam di atas semuanya disebut oleh Pak Koen gotong royong "tolong-menolong".

Disamping itu ada lagi satu jenis gotong royong, yang oleh Koentjaraningrat disebut sebagai gotong royong "kerja bakti". Termasuk ke dalam konsep gotong royong "kerja bakti" ini adalah pengerahan tenaga tanpa bayaran untuk menyelesaikan suatu proyek yang bermanfaat untuk umum, atau yang berguna untuk pemerintah, yang di beberapa tempat di Jawa terwujud dalam apa yang disebut dalam istilah lokal *kerigan*, *gugur gunung*, *rodi*, atau *kompengan*. Kerja bakti ini seterusnya terbagi ke dalam dua jenis, yaitu kerja bakti untuk proyek yang tumbuh dari inisiatif atau swadaya para

Gotong Royong dalam Masyarakat Pedesaan Daerah Sumatera Barat (1983). Di samping itu juga lihat majalah *Berita Antropologi*, No. 30, Februari 1977, Fakultas Sastra Universitas Indonesia.

warga komunitas sendiri dan kerja bersama untuk proyek yang dipaksakan dari atas.

Berdasarkan atas uraian Prof. Koentjaraningrat dalam berbagai tulisan di atas, kita dapat membangun sebuah skema taksonomi konsep gotong royong seperti yang terlihat dalam Skema 1.

Kontradiksi Koentjaraningrat

Cara Pak Koentjaraningrat mendefinisikan dan membagi konsep gotong royong seperti itu ternyata disesuaikan dengan pemikiran beliau beberapa tahun sebelumnya, sehingga memberi kesan bahwa beliau tidak konsisten, atau memang beliau sudah mengubah pemikirannya mengenai gotong royong. Di bawah ini akan saya perlihatkan bagaimana pemikiran beliau tentang gotong royong pada masa sebelumnya.

Dalam buku beliau, *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini* (1964: 356-358), Pak Koen mengingatkan agar pembaca membedakan "tolong-menolong" dengan "gotong royong", meskipun secara populer kedua konsep tersebut sering dikacau-balaukan orang penggunaannya. Gotong royong adalah kegiatan kerja sama untuk menyelesaikan suatu proyek tertentu yang dianggap berguna bagi kepentingan umum, sedangkan tolong-menolong adalah kegiatan bersama untuk menyelesaikan suatu pekerjaan tertentu yang dianggap berguna *bukan bagi kepentingan umum* tapi untuk kepentingan *individu tertentu*. Dalam rangka usaha untuk membedakan konsep gotong royong dari konsep tolong-menolong, Pak Koen menganjurkan agar kita menggunakan isti-

lah kerja bakti untuk gotong royong, sedangkan kerja sama yang lain disebut tolong-menolong.²

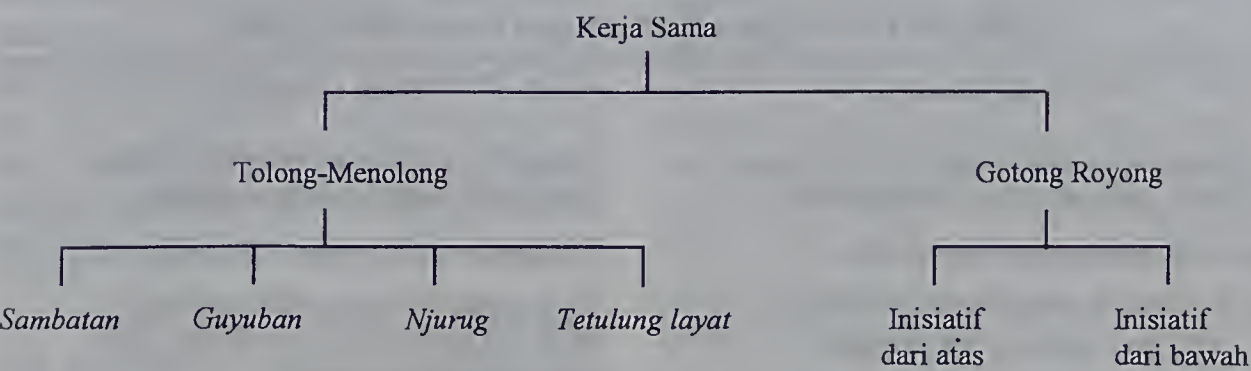
Untuk lebih jelasnya saya kutipkan pemikiran Pak Koentjaraningrat tersebut di bawah ini:

Disamping adat-istiadat tolong-menolong antara warga desa dalam berbagai majam lapangan aktivitas-aktivitas sosial, baik yang berdasarkan hubungan tetangga, atau hubungan kekerabatan atau lain-lain hubungan yang berdasarkan efisiensi dan sifat praktis, ada pula aktivitas-aktivitas bekerja sama yang lain, yang setjara populer biasanya juga disebut gotong royong. Hal itu adalah aktivitas bekerja sama antara sejumlah besar warga-warga desa untuk menyelesaikan suatu proyek tertentu yang dianggap berguna bagi kepentingan umum. Untuk membedakannya dari aktivitas-aktivitas tolong-menolong itu, ada baiknya aktivitas-aktivitas sosial tersebut kita sebut *kerja bakti*, atau kalau kita toh mau memakai istilah "gotong royong", maka sebaiknya aktivitas-aktivitas inilah disebut gotong royong, dan aktivitas-aktivitas yang lain itu disebut setjara konsekwen "tolong-menolong", seperti apa yang kami lakukan dalam uraian diatas itu (Koentjaraningrat 1964: 357).

Jadi jelas bahwa pada mulanya Pak Koentjaraningrat dengan wanti-wanti telah mengingatkan kita agar membedakan gotong royong dari tolong-menolong secara konseptual. Berdasarkan atas uraian Pak Koentjaraningrat di atas, kita dapat membangun satu skema taksonomi baru sehubungan dengan konsep gotong royong dan tolong-menolong.

²Tentang perbedaan antara gotong royong-kerja bakti dari gotong royong-kerja paksa silahkan lihat karangan Bur Rasuanto (1969) dan Amri Marzali (1969).

Skema 2



Dalam karangan ini saya berpendapat bahwa definisi dan taksonomi lama Pak Koen sebagaimana yang terlihat di atas adalah lebih tepatguna dalam memahami nilai dasar masyarakat Indonesia dan pengembangan kajian-kajian mengenai konsep gotong-royong dan tolong-menolong di Indonesia secara sosiologis. Bahwa gotong royong harus dibedakan pengertiannya dari tolong-menolong, saya sendiri akan memberikan alasan berikut ini.

Perbedaan antara Tolong-Menolong dan Gotong Royong

Pertama, saya akan meringkaskan perbedaan tersebut dalam Skema 3. Kemudian butir-butir perbedaan antara konsep gotong royong dan konsep tolong-menolong seperti yang tercantum dalam Skema 3 tersebut akan dibahas satu per satu.

Kerja Untuk Kepentingan Siapa?
Ini adalah pertanyaan yang paling dasar yang membedakan gotong royong dengan tolong-menolong. Dalam berbagai kegiatan tolong-menolong tradisional seperti menanam padi di sawah, memperbaiki atap rumah, membantu mempersiapkan kenduri

dan sebagainya selalu terlibat kepentingan individu atau keluarga tertentu. Pada contoh-contoh di atas hal ini akan terungkap melalui pertanyaan sebagai berikut, "menanam padi di sawah milik siapa?", "memperbaiki atap rumah siapa?", "membantu kenduri siapa?". Jawabannya tentu saja akan mengacu kepada individu tertentu. Di sini yang terjadi adalah kerja bersama untuk kepentingan individu, atau "dari kita untuk dia". Karena itu dalam tolong-menolong, yang punya proyek selalu "minta tolong dengan sopan santun yang tetap", seperti dikatakan Pak Koentjaraningrat, karena dia meminta kesediaan orang lain untuk membantunya, meskipun dalam kesempatan lain pertolongan itu akan dibalas secara setimpal (Kolff 1936).

Sementara itu, dalam berbagai kegiatan gotong royong atau kerja bakti, seperti membangun jalan, memperbaiki jembatan, membersihkan desa, memperluas mesjid, dan sebagainya yang terlibat adalah kepentingan bersama suatu kelompok sosial tertentu. Kelompok sosial ini mungkin sebuah dusun, sebuah desa, atau satu kecamatan. Di sini proyek bersama itu tidak diacukan kepada kepentingan seorang individu anggota kelompok. Dalam

Skema 3

CIRI-CIRI GOTONG ROYONG DAN TOLONG-MENOLONG

Gotong Royong	Tolong-Menolong
1. Kerja sama untuk menyelesaikan suatu <i>gawe</i> (proyek) kepentingan bersama.	Kerja sama untuk menyelesaikan suatu <i>gawe</i> milik suatu keluarga/individu.
2. Tidak ada prinsip <i>reciprocity</i> .	Berdasarkan atas prinsip <i>reciprocity</i> .
3. Kecurangan terjadi apabila seseorang tidak berpartisipasi dalam <i>gawe</i> .	Kecurangan terjadi apabila seseorang tidak "membalas" jasa/benda yang telah diterimanya dari pemberi.

suatu kasus gotong royong mengerjakan jalan desa, misalnya, pekerjaan bersama ini akan terhenti hanya sebatas jalan yang dilalui umum. Jalan kecil yang menyimpang dari jalan umum menuju kepada rumah seseorang adalah berada di luar kegiatan gotong royong tersebut. Jalan itu adalah tanggung jawab pemilik rumah itu sendiri. Jadi di sini yang terjadi adalah kerja sama untuk kepentingan bersama, atau dalam kalimat populer sering disebut "dari kita, oleh kita, untuk kita". Di sini tidak ada "dari kita untuk dia".

Asas Reciprocity atau *Timbal-Balik*. Dengan menggunakan asas ini kita akan melihat perbedaan antara gotong royong dengan tolong-menolong secara lebih jelas. Tolong-menolong digerakkan oleh asas timbal-balik, artinya, siapa yang pernah menolong tentu akan menerima pertolongan balik dari pihak yang pernah ditolongnya. Dengan asas seperti ini maka tolong-menolong dapat dikategorikan sebagai sejenis pertukaran (*exchange*). Dalam tolong-menolong di sawah dan ladang orang bertukar tenaga; dalam perkawinan antar klen yang dipertukarkan ada-

lah "orang"; menjelang puasa yang dipertukarkan antar tetangga adalah kueh-kueh.

Dalam pertukaran atas dasar timbal-balik ini, pada mulanya pemberian atau *prestation* (benda, jasa, orang, dan sebagainya), tampak bagai diberikan secara sukarela, tanpa pamrih, dan spontan oleh satu pihak kepada pihak yang lain, padahal sebenarnya *prestation* itu diberikan karena kewajiban atau dengan pamrih, yang pada gilirannya akan menimbulkan kewajiban pula bagi pihak yang menerimanya untuk membalas di kemudian hari. Pemberian yang belum dibalas akan merendahkan derajat pihak penerima, khususnya jika penundaan ini dilakukan karena memang punya maksud untuk tidak melunasinya.

Pertukaran semacam ini tidak hanya mempunyai fungsi ekonomi, dalam arti memenuhi kebutuhan akan hidup, tapi juga mempunyai fungsi hukum, moral, keindahan, keagamaan, dan sebagainya. Pokoknya, kegiatan pertukaran seperti inilah yang menggerakkan seluruh sistem sosial suatu masyarakat. Fungsi dan makna dari pertukaran dalam suatu masya-

rakat hanya dapat dipahami, kata Marcel Mauss dalam buku klasiknya *Gift* (1925), jika masyarakat tersebut dipandang sebagai satu keseluruhan yang kompleks, di mana setiap unsur di dalam keseluruhan tersebut berkaitan satu sama lain secara fungsional.

Sebaliknya, dalam gotong-royong kita tidak menemukan prinsip timbal-balik antar individu, antar keluarga, atau antar klen, karena di sini tidak ada seseorang yang memberikan sesuatu kepada orang yang lain. Sumbangan yang diberikan seseorang, apakah dalam bentuk benda, atau jasa, atau tenaga adalah untuk kepentingan bersama seluruh anggota kelompok, termasuk kepentingan individu yang memberikan sumbangan tersebut.

Jika seseorang tidak berperan serta dalam suatu kegiatan gotong royong sebagaimana yang diinginkan kelompok, tidak ada seorang pun yang merasa dirugikan dan patut menuntut balas dari dia. Di dalam gotong royong yang dituntut adalah komitmen seseorang terhadap kelompoknya, bukan terhadap orang lain. Yang dituntut dari setiap anggota kelompok adalah semangat menjatikan diri dengan kelompok, semangat solidaritas sebagai anggota kelompok.

Seseorang yang tidak ikut melaksanakan kewajiban gotong royong, sementara semua orang lain ikut, dapat dipandang sebagai licik, tidak punya rasa kebersamaan, mau enak sendiri, hanya mau *nimbrung* hasil pekerjaan orang lain. Inilah yang disebut "pembonceng" atau *free riders* oleh Samuel Popkin dalam buku terkenal *The Rational Peasant* (1979). Dalam hal ini tidak ada seseorang individu

anggota kelompok yang punya hak untuk menghukum kelicikan ini, karena tidak ada individu tertentu yang dirugikannya. Bahkan dia juga tidak merugikan masyarakat. Jika hukuman memang diperlukan, maka ini adalah hukuman moral. Hukuman akan dibicarakan dan dilaksanakan oleh seluruh anggota kelompok bersama-sama, karena orang itu "mengkhianati" seluruh kelompok. Jadi dasar dari kegiatan gotong royong adalah asas kebersamaan, komitmen terhadap kelompok, penjatidirian seseorang terhadap kelompoknya.

Pendekatan historis. Saya yakin bahwa perbedaan antara gotong royong dari tolong-menolong ini akan dapat dilihat makin jelas jika kita mampu mentrasir sejarah asal mulanya dalam sejarah kebudayaan manusia, karena seperti telah ditegaskan oleh Marcel Mauss, institusi sosial ini mempunyai fungsi yang luas dalam keseluruhan kehidupan sosial manusia, khususnya masyarakat primitif.

Gotong royong yang dipaksakan dari atas, misalnya, jelas tidak ada dalam masyarakat yang tidak mempunyai sistem pimpinan formal yang mempunyai kekuatan untuk melaksanakan hukum. Sementara itu kita tahu bahwa sistem politik formal seperti ini belum muncul pada masa manusia masih hidup dengan cara berburu-meramu dari 2 juta tahun yang lalu sampai sekitar 10 ribu tahun yang lalu, juga belum muncul ketika manusia hidup dari bercocok tanam di ladang berpindah dari 10 ribu sampai sekitar 5 ribu tahun yang lalu. Sistem itu baru muncul setelah manusia hidup menetap secara permanen di desa-desa pertanian beririgasi atau kebun mene-

tap, di mana kekuasaan politik sudah terpusat pada tangan seseorang atau satu keluarga tertentu.

Sebaliknya, tolong-menolong sudah muncul sejak mula manusia lahir ke bumi, bahkan sejak zaman dunia binatang. Namun demikian tolong-menolong ini sangat terbatas ruang lingkup sosial dan jenis kegiatannya pada masyarakat berburu-meramu. Ruang lingkup sosial dan spektrum kegiatan akan makin meluas setelah manusia hidup berladang berpindah, dan makin lebih luas lagi dalam kehidupan di desa permanen dengan sistem sawah beririgasi. Saya tidak akan memperpanjang pembicaraan ini, karena hal ini memerlukan satu kajian khusus secara serius.

Kesimpulan dari pembicaraan ini adalah sebagai berikut. Tolong-menolong adalah sejenis kerja sama antar individu atau antar kelompok yang didasarkan atas asas *reciprocity*, atau timbal-balik, karena itu juga dapat dipandang sebagai sejenis pertukaran, atau semacam asuransi sosial. Sementara itu gotong royong adalah sejenis kerja sama seantero anggota kelompok dalam mengerjakan sebuah proyek (*gawe*) untuk kepentingan bersama, atas asas komitmen terhadap kelompok.

Asas Kekeluargaan

Kini saya akan membahas nilai kultural dasar yang ketiga dalam tatanan masyarakat Indonesia, yaitu asas kekeluargaan. Pentingnya asas ini terlihat dari dicantumkannya asas tersebut secara eksplisit dalam Pasal 33, Ayat 1, Undang-Undang Dasar 1945. Prinsip kekeluargaan, dalam konteks Pasal 33 ini, sudah banyak dibahas orang, khususnya dalam usaha

pengkaitannya dengan konsep Ekonomi Pancasila (Hatta 1946; 1963; Mubyarto 1983; Budiman 1989; Wilopo 1985; Widjojo Nitisastro 1985).

Sebagaimana halnya dengan tolong-menolong, sebagian orang mengacaukan pengertian kekeluargaan dengan gotong royong. Mereka tidak dapat menarik garis pembeda antara kedua konsep ini. Untuk membuktikan bahwa pengertian kekeluargaan berbeda dengan pengertian gotong royong, kembali saya ingin mengutip kalimat Bung Karno. Tanda pertama dalam pidato Beliau dalam sidang BPUPKI, 1 Juni 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

"Gotong-royong" adalah faham yang dinamis, lebih dinamis dari "kekeluargaan", saudara-saudara! Kekeluargaan adalah satu faham yang statis, tetapi gotong-royong menggambarkan satu usaha, satu amal, satu pekerjaan, yang dinamakan anggota yang terhormat Soekardjo: satu karyo, satu gawe. Marilah kita menyelesaikan karyo, gawe, pekerjaan, amal ini, bersama-sama! Gotong-royong adalah membanting tulang bersama, pemerasan keringat bersama, perjuangan bantu-binantu bersama. Amal semua buat kepentingan semua, keringat semua buat kebahagiaan semua. Holopis-kuntul-baris buat kepentingan bersama! Itulah gotong-royong! (Bahar dkk. 1992; 70).

Pembedaan gotong-royong dari kekeluargaan ini diucapkan kembali oleh Bung Karno dalam Amanat Proklamasi 17 Agustus 1959 (Soekarno 1963: 384). Namun demikian, bagaimanapun, Bung Karno hanya menyebut perbedaannya secara garis besar saja, bahwa konsep kekeluargaan bersifat statis, sedangkan konsep gotong royong bersifat dinamis. Tentang rincian lebih lanjut, khususnya yang berkaitan

dengan ciri-ciri konsep kekeluargaan, tidak dijelaskan oleh Bung Karno.

Ciri-ciri dinamis dari konsep gotong royong tercermin dari penggunaannya yang selalu dikaitkan dengan kata-kata membangun, bekerja bersama, menggalang tenaga, berkarya, perjuangan raksasa, dan seterusnya. Satu pekikan yang khas dalam kegiatan dinamis gotong royong ini adalah "*holopis-kuntul-baris*". Bahkan dalam satu kalimat tertentu, Bung Karno telah membentuk kata kerja dari istilah "gotong royong" ini. Bunyi kalimat tersebut adalah demikian: "Rakyat itu semua harus digotongroyongkan dalam perjuangan raksasa ini!" (Soekarno 1963: 415). Kalimat yang seperti ini tidak dapat kita lakukan dengan kata "kekeluargaan".

Jadi, apakah yang dimaksud dengan kekeluargaan? Secara linguistik, kekeluargaan berarti hal-ihwal yang berhubungan dengan keluarga. Lalu kita bertanya secara lebih spesifik: "Hal-ihwal yang mana?", karena ada banyak hal-ihwal yang berhubungan dengan keluarga. Tampaknya memang harus diakui, meskipun konsep kekeluargaan sudah banyak dibicarakan orang, dalam kenyataannya kita masih belum merasa mencapai pengertian yang cukup memuaskan.

Teks pertama, dan yang paling penting, di mana istilah kekeluargaan muncul adalah Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33, Ayat 1, yang berbunyi: "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan". Beberapa penjelasan telah diberikan terhadap teks ini. Dikatakan bahwa asas kekeluargaan dalam perekonomian berarti sis-

tem demokrasi ekonomi. Dalam sistem ini, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Hal yang diutamakan dalam sistem ini adalah kemakmuran bersama, bukan kemakmuran individu.

Penjelasan ini belum memperjelas pengertian konsep kekeluargaan. Pertanyaan kita: dalam kegiatan ekonomi yang mana produksi dikerjakan oleh semua, dan hasilnya adalah untuk semua? Bagaimana menyelaraskan kemakmuran bersama dengan kemakmuran individu, dalam ekonomi yang berasaskan kekeluargaan? Jika bentuk usaha yang dapat memenuhi syarat-syarat tersebut di atas hanyalah koperasi, apakah dengan demikian semua bentuk usaha yang diizinkan di Indonesia hanya koperasi?

Ternyata penafsiran para ahli ekonomi Indonesia masa kini tidak demikian, tapi lebih longgar daripada yang dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Bentuk usaha yang diprogramkan ada tiga, yaitu koperasi, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik swasta. Dalam usaha perekonomian jenis yang ketiga ini, yaitu perusahaan swasta, jelas bahwa produksi dikerjakan oleh perorangan, dan hasilnya adalah untuk kemakmuran perorangan tersebut.³

Mengingat penafsiran yang makin longgar ini, sesuai dengan perkembangan situasi ekonomi nasional dan dunia, se-

³Pada masa kini, bahkan kemakmuran hasil usaha swasta yang dinikmati oleh perorangan itu, termasuk usaha beberapa anggota penyelenggara

mentara di lain pihak ingin tetap mematuhi ketentuan yang telah diwejangkan oleh para pendiri republik, maka dalam penafsiran tentang sistem perekonomian nasional berikutnya terpaksa harus dicantumkan persyaratan-persyaratan tambahan.

Misalnya, meskipun diperbolehkan usaha milik perorangan untuk kemakmuran perorangan, namun tidak boleh berkembang "*free fight competition*", dan "pemuatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok dalam bentuk monopoli". Demikian juga, meskipun terdapat badan-badan usaha-usaha milik negara yang menguasai hajat hidup orang banyak, namun tidak boleh berkembang "*etatisme*" (GBHN 1978). Bagaimanapun, sampai di sini pemahaman kita tentang asas kekeluargaan dalam bidang ekonomi masih belum memuaskan.

Demikianlah kita melihat bahwa dengan mempelajari teks Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33, Ayat 1, beserta penjelasan dan penafsirannya saja, kita belum akan memperoleh pengertian yang cukup memuaskan tentang konsep kekeluargaan.

Mestinya ada sesuatu yang lebih mendasar dalam pengertian kekeluargaan. Dan juga pengertian tersebut, jika hendak disebut sebagai nilai dasar masyarakat Indonesia, seyogyanya menyentuh tidak hanya kehidupan perekonomian saja, sebagaimana tercantum dalam Undang-Un-

negara beserta anak-anaknya, bukan main besarnya, jauh melampaui kemiskinan sekian juta bangsa Indonesia yang lain. Apakah situasi ini masih tepat untuk disebut sebagai ekonomi kekeluargaan? Jawabannya memerlukan pengkajian tersendiri.

dang Dasar 1945, tetapi seharusnya juga ditemukan dalam berbagai kehidupan sosial yang lain. Hal ini sudah diingatkan oleh Prof. Soepomo dalam sidang-sidang BPUPKI. Antara lain dikatakan oleh beliau:

Kita menghendaki semangat kekeluargaan yang harus meliputi seluruh lapangan hidup manusia, bukan saja dalam ekonomi, sosial, akan tetapi juga di lapangan politik, lapangan pemerintahan, artinya perhubungan antara pemerintah dan warga negara, semua itu harus diliputi oleh faham kekeluargaan (Bahar dkk. 1992: 222).

Bagi Prof. Soepomo dan juga tokoh-tokoh kemerdekaan yang lain, kekeluargaan merupakan semangat, atau nilai, yang menjadi dasar dalam *hubungan sosial* antara sesama bangsa Indonesia. Masyarakat Indonesia itu dianalogikan sebagai sebuah keluarga, apakah keluarga *batih* seperti di Jawa, atau keluarga rumah gadang seperti di Minangkabau, atau keluarga *betang* seperti di Dayak, dan seterusnya. Di dalam kelompok keluarga tersebut hubungan sosial dijalankan berdasarkan asas kekeluargaan sebagaimana yang terlihat antara ayah-anak, suami-istri, mamak-kemenakan, adik-kakak, cucu-kakek, dan seterusnya.

Seterusnya, karena begitu luasnya spektrum yang dicakup oleh hubungan antar anggota keluarga, maka hubungan dengan semangat kekeluargaan ini tentu saja tidak harus terbatas dalam bidang perekonomian saja, sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, tapi juga meliputi hubungan politik, keagamaan, administrasi pemerintahan, dan sebagainya.

Model hubungan kekeluargaan ini, pada tingkat yang lebih luas daripada ke-

lompok keluarga, mulanya diacukan kepada ruang lingkup desa (Hatta 1963: 16). Bahwa orang sedesa sama layaknya seperti orang satu keluarga. Karena itu hubungan sosial dengan anggota-anggota satu desa selayaknya didasarkan atas model-model hubungan bapak-anak, mamak-ke-menakan, abang-adik, dan seterusnya. Kita memanggil orang sedesa dengan istilah kekeluargaan sebagaimana yang kita pakai ketika memanggil keluarga sendiri.

Kini, di dalam Indonesia merdeka, ruang lingkup acuan model kekerabatan itu seyogyanya diperluas lagi sampai level masyarakat negara, bahkan sampai ke lingkup Asia Timur Raya, dan Dunia. Dikatakan oleh Prof. Soepomo:

Tadi sudah diuraikan oleh Ketua Panitia Penyelenggara Undang-Undang Dasar, bahwa negara kita bersifat kekeluargaan ialah berdasar atas hidup kekeluargaan, dan bukan saja hidup kekeluargaan ke dalam, akan tetapi juga ke luar. Hal itu telah termaktub dalam pembukaan undang-undang negara yang mengatakan hidup kekeluargaan Asia Timur Raya. Jadi dengan demikian, dengan menerima pembukaan itu, kini menerima juga aliran pikiran yang akan membentuk negara yang berdasar kekeluargaan, tidak saja terhadap kepada keluarga negaranya, akan tetapi terhadap ke luar, yaitu sebagai anggota daripada persaudaraan bangsa-bangsa dalam lingkungan Asia Timur Raya (Bahar dkk. 1992: 212).

Satu butir penting lain dari Prof. Soepomo adalah bahwa di dalam hubungan sosial yang berasas kekeluargaan tersebut setiap orang sebaiknya lebih mengutamakan "kewajibannya" ketimbang "hak-haknya". Setiap orang agar tidak bersikap individualistik. Dalam hubungan sosial yang berasas kekeluargaan ini ...

sikap warga-negara tidak *apakah hak saya?*, akan tetapi *apakah kewajiban saya sebagai anggota keluarga yang besar ini?* Kita semua manusia. Apakah kedudukan saya sebagai anggota keluarga dalam kekeluargaan famili, desa, daerah, negara, Asia Timur Raya dan dunia? (Bahar dkk. 1992: 222).

Sementara itu dari Bung Karno (Bahar dkk. 1992: 322) dan Bung Hatta (1963: 16-19) kita memperoleh satu lagi tambahan ciri-ciri asas kekeluargaan. Mereka menyamakan asas kekeluargaan tersebut dengan kehidupan yang bersifat kolektif. Dalam istilah Holleman dan Van Vollenhoven asas ini disebut komunalisme, atau *commune trek* (Ter Haar 1939). Lawan dari kekeluargaan, kolektifisme, atau komunalisme adalah individualisme.

Tujuan Antropologis

Dari uraian di atas kita memperoleh beberapa istilah yang pengertiannya sejajar dengan kekeluargaan, yaitu persaudaraan, kolektifisme, dan komunalisme. Istilah ini semua mengacu kepada suatu suasana kehidupan sosial yang terjalin antara anggota-anggota suatu kelompok sosial, di mana setiap orang merasa berkerabat dengan yang lain. Dengan kata lain, hubungan kekeluargaan sama artinya dengan hubungan persaudaraan, atau hubungan kekerabatan, atau dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah *kinship*. Suasana hubungan sosial yang seperti ini diasumsikan sebagai ciri-ciri khas kehidupan masyarakat desa tradisional di Indonesia (Hatta 1963: 16).

Keluarga dalam pengertian antropologi adalah satu jenis kelompok kekerabat-

an, atau *kingroup*. Antara anggota keluarga terjalin hubungan kekerabatan (*kinship*). Dalam kehidupan tradisional pedesaan Indonesia, masyarakat desa diumpamakan sebagai sebuah kelompok kekerabatan, sebagai sebuah keluarga besar. Semua warga desa, secara ideal, merasa berkerabat satu sama yang lain (Kartohadikoesomo 1965). Inilah yang dimaksudkan dengan suasana kehidupan komunalisme, atau kolektifisme, pedesaan Indonesia.

Pertanyaan kita berikutnya: apakah inti dari hubungan kekerabatan itu? Intinya, demikian dikatakan oleh Meyer Fortes, adalah *the axiom of amity*, atau hukum pertemanan, atau prinsip solidaritas, atau nilai kesetiakawanan, dan seterusnya. "*Kinship is, preeminently, a realm where mutual obligation prevails, where the 'axiom of amity' holds away*" (Keesing 1975: 14).

Hukum pertemanan, prinsip solidaritas, saling bantu, saling merasakan, dan seterusnya inilah inti dari hubungan kekeluargaan. Karena itulah Prof. Soepomo mengingatkan kita bahwa sebagai warga masyarakat bangsa Indonesia secara ideal kita seyogyanya lebih dahulu bertanya tentang "apa kewajiban saya sebagai anggota keluarga yang besar ini?" Apa kewajiban saya sebagai anggota keluarga

desa?" Apa kewajiban saya sebagai anggota keluarga masyarakat Indonesia? Mendahulukan pertanyaan "apa hak saya" adalah sikap individualistik, dan ini bertentangan dengan asas kekeluargaan.

Dari sini kita baru dapat memahami nilai kultural *shared poverty* yang pernah dilansir Geertz sekitar tiga puluh tahun yang lalu (Geertz 1963). Makna dari *shared poverty* adalah solidaritas kelompok kekerabatan, berat sama dipikul ringan sama dijinjing, hati gajah sama dilapah hati tungau sama dicecah, ke lurah sama menurun ke bukit sama mendaki. Dalam nilai *shared poverty* ini tersimpan pemikiran bahwa meskipun orang desa itu pada umumnya miskin, tetapi adalah kewajiban setiap warga untuk menolong mereka yang lebih sengsara. Pokoknya, jangan sampai dibiarkan saudara sedesa hidup di bawah batas kebutuhan hidup minimumnya. Jangan sampai ada orang sedesa yang mati karena kelaparan, yang mati karena kedinginan, dan seterusnya.

What a moral solidarity the village possessed as a *village* was in fact based ultimately on its capacity to protect and feed its inhabitants (Scott 1976: 43-44).

(Moral solidaritas yang dimiliki desa sebagai sebuah desa pada puncaknya ada-

Skema 4

DEFINISI KEKELUARGAAN

-
1. Semangat/nilai dalam hubungan sosial antara sesama anggota keluarga.
 2. Persaudaraan (*the axiom of amity*).
 3. Solidaritas antara sesama kerabat (moral solidaritas).
 4. Kolektifisme.
 5. Komunalisme.
-

lah kemampuan desa tersebut untuk melindungi dan menghidupi penduduknya).

Sebagai kesimpulan, secara ringkas, definisi dari konsep kekeluargaan ini dapat dijabarkan dalam bentuk Skema 4 di atas.

Penutup: Tinjauan Kritis tentang Integrasi Bangsa

Nilai-nilai dasar persatuan bangsa Indonesia seperti yang diuraikan di atas berasal dari abstraksi sarjana-peneliti tentang kehidupan masyarakat pedesaan tradisional di Nusantara dari suatu zaman lampau yang tidak diketahui sampai ke zaman kolonial Belanda. Abstraksi ini berasal dari pemikir-pemikir orientalis seperti Boeke, van Vollenhoven, Hollemen, Burger, dan lain-lain yang pada umumnya bersifat romantis dan idealis.

Dalam pandangan mereka, kehidupan di pedesaan penuh dengan suasana religius, kerukunan, gotong royong, tolong-menolong tanpa pamrih, dan solidaritas antar sesama. Gambaran tentang sifat-sifat petani yang individualistik, *self-interest*, rakus harta, rasional, penuh curiga dan iri hati kepada tetangga, dan konflik antara sesama, ditekan ke bawah permukaan. Meskipun dalam kenyataan hal-hal tersebut adalah bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan sehari-hari yang normal dalam masyarakat mana pun.

Sejarah memang tidak dapat diputar balik. Namun saya ingin mengajak pembaca untuk berandai-andai. Bagaimana, misalnya, kalau di antara bapak-bapak

bangsa kita, ketika mereka merundingkan Dasar Negara dan Undang-Undang Dasar pada tahun 1945 itu, terdapat ahli-ahli sosiologi yang memahami benar konsekwensi dari konsep "dikotomi tradisional-modern" dari Durkheims, Weber, Tonnies, dan lain-lain? Bagaimana, misalnya, kalau di antara bapak bangsa itu terdapat ahli-ahli ekonomi semacam Prof. Dr. Widjojo Nitisaastro yang percaya bahwa pembangunan pada dasarnya adalah satu "transformasi struktural". Bahwa cepat atau lambat, pada suatu masa suatu bangsa akan bergerak meninggalkan situasi pedesaan dan pertanian tradisional menuju kepada masyarakat industri perkotaan yang modern, individualistik, sekuler, rasional, *self-interest*, birokratis, dan seterusnya.

Bagaimana, misalnya, kalau di antara bapak-bapak bangsa kita itu, terdapat ahli-ahli politik yang beraliran "konflik" yang melihat bahwa dinamika masyarakat terutama berasal dari gerakan konflik yang terjadi dalam masyarakat. Apalagi, kalau di antara mereka terdapat sarjana yang beraliran Marxist, yang melihat bahwa kehidupan pedesaan itu penuh dengan suasana eksploitasi kelas pemilik tanah atas petani gurem atau petani tunawisma. Sekali lagi, ini cuma sekadar berandai-andai. Untuk menjawab andai-andaian ini diperlukan satu diskusi tersendiri.

Bagaimanapun, situasi yang dialami oleh bangsa Indonesia masa kini, masa menjelang penutup abad ke-20 ini, setelah 50 tahun merdeka, cukup untuk menyadarkan kita bahwa nilai-nilai dasar persatuan bangsa Indonesia yang diungkapkan di atas perlu untuk dikaji kembali

secara mendalam. Apakah nilai-nilai tersebut masih relevan dengan kenyataan yang berlaku? Bagaimanakah masa depan nilai-nilai tersebut?

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Bachtiar, Harsja W. 1972. "The Function of Some Institutional Arrangements in the Formation of the Indonesian Nation", Terbitan Khusus No. 2, *Berita Antropologi*, Desember 1972, Jakarta, Fakultas Sastra, Universitas Indonesia.
- Bahar, Saafroedin, Nannie Hidawati Sinaga, dan Ananda B. Kusumaet et. al. (Tim Penyunting). 1993. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, 29 Mei - 19 Agustus 1945. Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Edisi ke II.
- Berita Antropoligi*, No. 30, Februari 1977. Fakultas Sastra, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bintarto, R. 1980. *Gotong Royong: Suatu Karakteristik Bangsa Indonesia*. Bina Ilmu, Surabaya.
- Bowen, John R. 1986. "On the Political Construction Tradition: Gotong Royong in Indonesia", *Journal of Asian Studies*, Vol. XLV, No. 3, May 1986.
- Budiman, Arief. 1989. *Sistem Perekonomian Pancasila dan Ideologi Ilmu Sosial di Indonesia*. Gramedia, Jakarta.
- Chandrakirana, Kemala. 1989. "Geertz dan Masalah Kesukuan", *Prisma*, No. 2, 1989, LP3ES, Jakarta.
- Geertz, Clifford. 1963. *Agricultural Involution*. University of California Press, Berkeley.
- Geertz, Clifford. 1971. "The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States", *Political Development and Social Change*, second edition, disunting oleh Jason L. Finkle & Richard W. Gable. John Wiley & Sons, New York.
- Hatta, Mohammad. 1985. "Ekonomi Indonesia di Mada Datang" (Pidato yang diucapkan sebagai Wakil Presiden dalam Konferensi Ekonomi di Yogyakarta, 3 Februari 1946), dalam Sri-Edi Swasono (ed.), *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Universitas Indonesia, Jakarta.
- Hatta, Mohammad. 1963. *Persoalan Ekonomi Sosialis Indonesia*. Djambatan, Jakarta.
- Kartodirjo, Sartono. "Gotong Royong: Saling Menolong dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia", dalam Nat J. Colletta dan Umar Kayam (Penyunting), 1987. *Kebudayaan dan Pembangunan: Sebuah Pendekatan Terhadap Antropologi Terapan di Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Kartohadikoesoemo, Sutardjo. 1965. *Desa*. Sumur, Bandung.
- Keesing, Roger M. 1975. *Kin Groups and Social Structure*. Holt, Rinehart and Winston.
- Koentjaraningrat. 1961. *Some Social-Anthropological Observations on Gotong Royong Practices in Two Villages of Central Java*. Ithaca, Cornell University, Modern Indonesia Project, Monograph Series, New York.
- _____. 1964. *Masyarakat Desa di Indonesia Masa Ini*. Jajasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- _____. 1967. *Beberapa Pokok Antropologi Sosial*. Dian Rakyat, Jakarta.
- _____. 1974. *Kebudayaan, Mentalitet, dan Pembangunan*. Gramedia, Jakarta.
- _____. 1977. "Sistem Gotong Royong dan Jiwa Gotong Royong", dalam *Berita Antropologi*, No. 30. Fakultas Sastra Universitas Indonesia, Jakarta.
- _____. 1987. "Gotong Royong dalam Kebudayaan Indonesia", 1987. *Kompas*, 20-21 Juni, Jakarta.
- Kolff, G.H. van der. 1936. *The Historical Development of the Labour Relationships in a Remote Corner of Jawa as They Apply to the Cultivation of Rice*. Institute of Pacific Relations, New York.

- Marzali, Amri. 1969. "Gotong Royong atau Kerja Paksa", *Indonesia Raya*, 27 Oktober.
- Mauss, Marcel. 1967. *Gift*. W.W. Norton & Company, New York.
- Mubyarto. 1980. *Ilmu Ekonomi, Ilmu Sosial, dan Keadilan*, Yayasan Agro Ekonomika, Jakarta.
- Nitisastro, Widjojo. 1985. "Suatu Tafsiran Terhadap Ayat 1 Pasal 38 daripada UUD Sementra RI - Tanggapan Terhadap Penafsiran Wilopo" (Makalah pada Simposium di Universitas Indonesia, 23 September 1955), dalam Sri-Edi Swasono (ed.), *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- Popkin, Samuel L. 1979. *The Rational Peasant*. University of California Press, Berkeley.
- Rasunto, Bur. 1969. "Lurah Subarna: Seorang Nero atau Epigon Repelita?", *Indonesia Raya*, tanggal 7, 8, 9 & 13 Oktober.
- Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant*. Yale University Press, New Heaven.
- Simandjuntak, Marsillam. 1994. *Pandangan Negara Integralistik*, Grafiti Pers, Jakarta.
- Sjamsuddin, Nazaruddin. 1989. *Integrasi Politik di Indonesia*. Gramedia, Jakarta.
- Slamet, Ina. 1965. *Pokok-Pokok Pembangunan Masyarakat Desa*. Bhratara, Jakarta.
- Soebijono; A.S.S. Tambunan; Hidayat Mukmin & Roekmini Koesoemo Astoeti. 1992. *Dwi Fungsi ABRI*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Soekarno. 1965. *Di Bawah Bendera Revolusi*. Jilid Kedua, Cetakan Ketiga.
- Tar Haar, B. 1962. *Adat Law in Indonesia*. Diterjemahkan dari *Beginzellen en Stelsel van het Adatrecht* (1939), oleh A. Arthur Schiller dan E. Adamson Hoebel. Bhratara: Jakarta.
- Weiner, Myron. 1971. "Political Integration and Political Development", dalam *Political Development and Social Change*, second edition, disunting oleh Jason L. Finkle & Richard W. Gable. John Wiley Sons, New York.
- Wilopo. 1985. "Suatu Tafsiran Terhadap Ayat 1 Pasal 39 daripada UUD Sementra RI" (Makalah pada Simposium di Universitas Indonesia, 23 September 1955), dalam Sri-Edi Swasono (ed.), *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.

Dinamika Demokrasi dan Partisipasi dari Perspektif Regional Pemberdayaan Masyarakat Lokal dalam Pelaksanaan Otonomi di Daerah Tingkat II

Happy Bone Zulkarnain

Pendahuluan

UNDANG-UNDANG Nomor 5/1974 sudah berusia 22 tahun. Artinya, sudah selama itu sistem pemerintahan di Indonesia dikukuhkan landasannya. Namun demikian, implementasi undang-undang tersebut masih berada pada tataran perdebatan. Perdebatan ini tidak kunjung selesai, tidak hanya dari konteks filosofis, bahkan lebih jauh dari itu yaitu bagaimana mulai mengimplementasikannya secara bijaksana, sehingga secara praktis tidak terjerumus pada pembentukan sebuah model pemerintahan serikat yang sama sekali bertentangan dengan konsep negara kesatuan.

Secara bertahap, pada tanggal 25 April 1995 lalu Presiden Soeharto telah menca-
nangkan pelaksanaan uji coba otonomi di 26 daerah tingkat II yang kemudian dija-

dikan sebagai *hari otonomi daerah*. Tentu saja penca-
nangan hari otonomi daerah merupakan sebuah tonggak bersejarah dalam perjalanan perwujudan otonomi daerah dengan titik berat pada Dati II. Adapun fokus bahasan penulis adalah "pemberdayaan" *civil society* dalam konteks demokratisasi.

Salah satu tujuan pemberian otonomi kepada daerah tingkat II adalah untuk menumbuhkan kemandirian pemerintah daerah tingkat II dan masyarakat melalui usaha bersama serta partisipasi masyarakat dan pemerintah daerah. Kemandirian ini selanjutnya memberikan daya saing yang kuat bagi yang bersangkutan dalam proses pertumbuhannya. Masyarakat akan mempunyai banyak peluang maupun kesempatan merencanakan dan merumuskan sendiri apa yang menjadi kebutuhannya serta memecahkan setiap

permasalahan yang menjadi kepentingan-nya secara lebih cepat, tepat dan cermat.

Di samping itu, tujuan pemberian otonomi adalah untuk dapat mengembangkan mekanisme demokrasi di tingkat daerah dalam bentuk menampung dan menyalurkan inspirasi ataupun aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antara pemerintah daerah dengan masyarakat daerah selama ini tidak berkembang secara sehat. Hubungan tersebut terlalu banyak diintervensi oleh kepentingan pertimbangan, kerangka kerja yang dibentuk oleh dominasi pemerintah pusat. Hal ini membuat pemerintah daerah tidak berdaya dalam mengenali hak dan kebutuhan masyarakatnya. Masyarakat di daerah sangat lemah dalam mempengaruhi kebijaksanaan pembangunan. Isu-isu yang berkaitan dengan pembangunan daerah sangat diarahkan oleh pemerintah pusat dan dirumuskan dalam konteks "pembangunan nasional".

Seharusnya sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 5/1974 posisi masyarakat daerah dapat lebih kuat, namun konteks politik dan ekonomi kurang mendukung antara lain sebagai akibat: (a) Lemahnya posisi tawar-menawar daerah dalam menghadapi pemerintah pusat; (b) Sempitnya partisipasi masyarakat (*civil society*) "vis a vis" kekuasaan pemerintah daerah (sebagai personifikasi dari *state*); (c) Lemahnya sumber daya manusia yang ada di daerah. Adanya kendala-kendala ini mengakibatkan sulitnya masyarakat di daerah untuk mengartikulasikan kepentingannya.

Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah

Uji Coba Percontohan Otonomi Daerah di 26 Dati II

Bagi masyarakat yang majemuk seperti kita, otonomi dan desentralisasi nampaknya memiliki berbagai kelebihan. Melalui otonomi dan desentralisasi, rentang kendali administrasi bisa dikurangi, sehingga prosedur administrasi bisa disederhanakan. Cara ini akan mengurangi *bureaucratic red tape* yang sering dikeluhkan oleh masyarakat dewasa ini. Melalui otonomi dan desentralisasi, partisipasi masyarakat lebih bisa diharapkan karena jarak antara masyarakat dengan pengambil keputusan semakin dekat. Partisipasi masyarakat dianggap penting sebagai cara untuk mengaktifkan kontrol sosial terhadap birokrasi. Apabila masyarakat memiliki kesempatan untuk melaksanakan kontrol, maka kemungkinan penyalahgunaan wewenang dapat dihindari.

Otonomi daerah bukanlah suatu entitas (*entity*) yang kebal dari pengaruh politik pemerintah pusat. Mengapa titik berat otonomi daerah berada di Dati II? Faktor penjelas pertama adalah sifatnya yang formal-legalistik yaitu menurut UU No. 5/1975, titik berat otonomi daerah memang terletak pada Dati II. Sedangkan faktor penjelas kedua berasal dari kerangka teoretis, yaitu beranjak dari kerangka negara (*state*) yang saling berhadapan (*vis a vis*) dengan masyarakat (*civil society*). Dalam analisis kaum strukturalis, negara dipandang sebagai suatu kekuatan yang otonom dan tidak melayani kepentingan golongan lain. Dalam posisi

inilah negara berhadapan dengan masyarakat (Nicos Poulantzas dalam Martin Carnoy 1990: 123). Dengan demikian, sangat penting mengenali batas analitik antara negara dengan masyarakat dalam kerangka otonomi dan desentralisasi.

Masalah desentralisasi dan otonomi telah menjadi *political discourse* di Indonesia selama 21 tahun terakhir, dan menjadi pembicaraan yang hangat ketika pada tanggal 25 April 1995 lalu Presiden Soeharto meresmikan pelaksanaan percontohan uji coba otonomi daerah dengan titik berat pada daerah tingkat II pada 26 Dati II. Peresmian tersebut merupakan peristiwa yang besar dalam sejarah perjalanan pemerintahan negara Republik Indonesia sejak diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945, hampir 50 tahun yang lalu. Pencanangan pelaksanaan percontohan uji coba otonomi daerah telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai Hari Otonomi Daerah (*Kompas*, 26 April 1995).

Adapun 26 daerah tingkat II yang dijadikan proyek pelaksanaan uji coba percontohan otonomi daerah dengan titik berat pada Dati II dapat dilihat dalam Tabel 1.

Besarnya nilai prestasi didasarkan beberapa alasan mendasar.

Pertama, negara kita selenggarakan dengan maksud menyejahterakan rakyat dengan cara-cara kerakyatan atau demokrasi berdasarkan filsafat kebangsaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Kedua, segala gerakan berada dalam rambu-rambu hukum karena negara kita adalah negara hukum. Dengan demikian pemerintahan pun harus berdasarkan un-

dang-undang. Selain dengan dasar berupa Undang-Undang Dasar 1945, kita terutama ingin mematuhi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Ketiga, sebagai kelanjutan dari landasan Demokrasi Pancasila yang telah diutarakan adalah bahwa penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta pembangunan pada dasarnya harus berada di tangan rakyat. Dengan perkataan lain, kegiatan pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan seharusnya berada pada tangga yang paling dekat dengan rakyat.

Keempat, nyatanya keberhasilan pembangunan yang kita laksanakan adalah karena keberanian untuk melaksanakan otonomi dengan titik berat pada daerah tingkat II. Ini membutuhkan dana, perangkat organisasi dan sumber daya manusia yang baik (Yogie SM, 1995).

Meskipun otonomi dengan titik berat pada daerah tingkat II ini pada hakekatnya merupakan gagasan yang secara implisit terumuskan dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan secara eksplisit tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, peresmian pelaksanaannya baru dilaksanakan 21 tahun kemudian. Hal ini disebabkan oleh perlunya persiapan dan kesiapan, baik pada tingkat pusat, daerah tingkat I maupun daerah tingkat II. Yang dipersiapkan pada kenyataannya menyangkut seluruh aspek, termasuk persiapan mental dan keorganisasian, selain personil, pembiayaan dan perlengkapan.

Karena itu pula pelaksanaannya baru diresmikan untuk daerah tingkat II uji coba percontohan. Justru dalam hal ini

Tabel 1

PROYEK PERCONTOHAN UJI COBA OTONOMI DAERAH DI 26 DATI II

No.	Propinsi Dati I	Kabupaten Dati II
1.	Daerah Istimewa Aceh	Aceh Utara
2.	Sumatera Utara	Simalungun
3.	Sumatera Barat	Tanah Datar
4.	Jambi	Batanghari
5.	Sumatera Selatan	Muara Enim
6.	Bengkulu	Bengkulu Selatan
7.	Lampung	Lampung Tengah
8.	Jawa Barat	Bandung
9.	Jawa Tengah	Banyumas
10.	Daerah Istimewa Yogyakarta	Sleman
11.	Bali	Badung
12.	Kalimantan Barat	Sambas
13.	Kalimantan Timur	Kutai
14.	Kalimantan Tengah	Kotawaringin Timur
15.	Kalimantan Selatan	Tanah Laut
16.	Sulawesi Utara	Minahasa
17.	Sulawesi Selatan	Gowa
18.	Sulawesi Tengah	Donggala
19.	Sulawesi Tenggara	Kendari
20.	Nusa Tenggara Barat	Lombok Tengah
21.	Nusa Tenggara Timur	Timor Tengah Selatan
22.	Timor Timur	Aileu
23.	Maluku	Maluku Tengah
24.	Irian Jaya	Sorong
25.	Riau	Kampar
26.	Jawa Timur	Sidoarjo

Sumber: Departemen Dalam Negeri Ditjen PUOD 1995.

para Gubernur dan Bupati yang bersangkutan harus tanggap, karena pemerintah menganggap kebijakan ini merupakan kebijakan yang penting. Ada keharusan untuk melaksanakannya, namun sangat tidak mudah. Kalau gagal akan berarti bahwa segala apa yang telah kita usahakan menjadi sia-sia. Bahkan prinsip bernegara hukum yang demokratis bisa dipertanyakan, sedang niat dan tekad kita dalam melaksanakan tugas mengemban amanat rakyat dalam politik pemerintahan akan diragukan orang.

Landasan pokok penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah Undang-Undang Nomor 5/1974. Undang-undang ini mengandung prinsip-prinsip pokok sistem pemerintahan di daerah yang berlaku secara nasional. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Terutama peningkatan itu bersangkutan dengan pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk pembinaan politik dan

kesatuan bangsa. Guna mencapai tujuan-tujuan itu, daerah perlu diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan rumah tangganya.

Mengapa titik berat itu di daerah tingkat II adalah karena daerah tingkat II-lah yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam hal ini pula perlu diingat bahwa setiap tahap dalam struktur pemerintahan kita terdapat fungsi-fungsi utama dan khasnya. Untuk mencapai maksud penyelenggaraan negara dan pemerintahan, maka kebijaksanaan umum yang berlaku secara nasional akan merupakan fungsi utama pemerintah pusat. Pemerintah daerah tingkat I akan lebih banyak berurusan dengan masalah-masalah yang bersifat strategis dan tugas pengawasan, sedangkan pemerintah daerah tingkat II akan lebih banyak berurusan dengan masalah-masalah teknis operasional.

Diharapkan dengan adanya pembagian demikian, setiap tingkat dalam pemerintahan akan mampu memperdalam pemahaman masalah masing-masing, sehingga setiap keputusannya akan makin mantap bila dibandingkan dengan waktu-waktu yang lalu. Kebijakan dan proses peletakan titik berat otonomi pada daerah tingkat II akan menimbulkan perubahan dalam imbalan hak, wewenang dan kewajiban, khususnya antara pemerintah daerah tingkat I dan II. Hal ini memerlukan penataan yang sungguh-sungguh dengan pemantauan yang cermat dihubungkan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi dan secara menyeluruh.

Perlu pula dimaklumi bahwa penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah tingkat II didasarkan pada kemampuan

dan kebutuhan daerah tingkat II masing-masing. Di samping itu, sifat yang melekat pada urusan yang akan diserahkan, perlu pula diperhatikan dengan seksama. Misalnya, meskipun ditinjau dari segi kemampuan, keadaan dan kebutuhan daerah tingkat II yang bersangkutan, suatu urusan telah layak diserahkan tetapi karena adanya sejumlah sifat yang melekat pada urusan itu, maka urusan tersebut lebih tepat apabila tetap menjadi urusan rumah tangga daerah tingkat I.

Jelas di sini, bahwa peletakan titik berat otonomi daerah pada daerah tingkat II sama sekali tidak dimaksudkan untuk mengurangi keberadaan dan peranan pemerintah daerah tingkat I. Yang menjadi pertimbangan adalah dayaguna dan hasilguna, serta dekatnya dengan masyarakat sebagai subyek penyelenggaraan dan pembangunan secara khusus. Oleh karena itu, sudah saatnya kita melakukan pengkajian dan penataan penyelenggaraan urusan pemerintahan. Hal ini dinilai perlu karena bukan saja keadaan daerah otonom yang sangat beraneka ragam dilihat dari aspek geografis, ekonomi dan sosial budaya, melainkan juga ketentuan dan terminologi berbagai urusan pemerintahan ada yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi zaman. Apa yang kita kerjakan sekarang ini dalam penyerahan sebagian urusan bukan sekedar secara prinsipil kepercayaan pemerintah pusat kepada daerah tingkat II sudah selayaknya diperbesar. Peranan daerah tingkat II sebagai penyelenggara pemerintahan dan pembangunan perlu diperbesar dan diperluas karena masalah hakiki.

Pemilihan 26 daerah tingkat II sebagai uji coba proyek percontohan otonomi

daerah dengan titik berat pada daerah tingkat II didasarkan terutama pada:

- (1) Kemampuan dan kondisi daerah yang memang berbeda-beda, yaitu meliputi kemampuan keuangan, kelembagaan, personil, potensi daerah, keadaan daerah dan tingkat partisipasi masyarakat.
- (2) Selain itu perlu diperhatikan aspirasi pemerintahan daerah tingkat I yang bersangkutan. Adapun penyerahan dan penambahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada daerah tingkat II percontohan, meliputi urusan: koperasi, perdagangan, transmigrasi dan PPH, kesehatan, perindustrian, tenaga kerja, pertanian, pekerjaan umum, parpostel, pertambangan dan energi, kehutanan, pendidikan dan kebudayaan, sosial dan dalam negeri.
- (3) Selain itu juga akan diserahkan urusan-urusan otonomi daerah tingkat I. Pada tahap berikutnya akan dilakukan pembahasan penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang agama, penerangan dan lembaga pemerintah nondepartemen. Keseluruhan penyerahan atau penambahan itu disertai penyerahan personil, sumber pembiayaan dan peralatan/perlengkapan.

Urusan-urusan pemerintahan baik dari pemerintah pusat maupun tingkat I yang tidak diserahkan kepada daerah tingkat II percontohan, pelaksanaannya dapat dilimpahkan sebagai tugas pembantuan. Bisa juga secara langsung dilaksanakan oleh kantor wilayah atau dinas tingkat I yang bersangkutan. Dalam hal ini tugas Gubernur Kepala Daerah Tingkat I untuk melakukan pengawasan sungguh-sungguh

harus berdasarkan pertimbangan daya-guna dan hasilguna serta prinsip memberi kemakmuran bagi sebesar-besarnya kepentingan rakyat banyak di daerah tingkat II (Sumitro Maskun, 1995).

Dalam hal ini ada beberapa ketentuan yang dapat dibangun:

- (1) Penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah tingkat II percontohan dari pemerintah pusat, ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Penyerahan sebagian urusan dari daerah tingkat I ditetapkan melalui peraturan daerah tingkat I yang bersangkutan.
- (2) Pada 26 daerah tingkat II percontohan seluruh kantor Departemen dan cabang dinas tingkat I dihapus. Tugas dan fungsinya dialihkan atau diintegrasikan dengan dinas daerah tingkat II.
- (3) Pegawai kantor departemen dialihkan jenis kepegawaiannya menjadi pegawai negeri sipil pusat diperbantukan atau pegawai negeri sipil daerah pada daerah tingkat II percontohan yang bersangkutan.
- (4) Akibat penyerahan atau penambahan sebagian urusan itu, daerah tingkat II yang bersangkutan dapat membentuk dinas daerah dengan berpedoman pada peraturan yang akan ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- (5) Eselonisasi kepala dinas daerah tingkat II percontohan akan mengalami peningkatan, yang semula eselon III/b menjadi eselon III/a.

Selain masalah penyerahan dan penambahan sebagian urusan pemerintah-

an, kita perlu memberi perhatian pada masalah pemantauan (*monitoring*). Perlu diutarakan bahwa pembinaan, pemantauan dan evaluasi akan dilakukan mengenai jalannya penyerahan sebagai urusan pemerintahan baik dari pusat maupun dari tingkat I kepada daerah tingkat II percontohan. Dalam hal ini penyerahan itu tidak boleh dipaksakan, tapi pada akhirnya harus melalui proses pembinaan, pemantauan dan evaluasi yang akan berjalan selama dua tahun. Setelah itu, kebijakan penyerahan sebagian urusan kepada daerah tingkat II akan diberlakukan secara nasional. Hasil pembinaan, pemantauan dan evaluasi tidak ditindaklanjuti dengan penarikan kembali sebagian urusan yang dinilai kurang memuaskan. Tindak lanjutnya pada prinsipnya adalah melakukan perbaikan-perbaikan agar penyerahan atau penambahan berjalan secara efektif.

Civil Society

Dalam membicarakan isu otonomi dan desentralisasi secara konseptual, pertama-tama penulis mengacu pada dua aktor yang kondusif untuk mewujudkan otonomi yaitu *state* (sebagai personifikasi pemerintah pusat/daerah) dan *civil society* (baca: personifikasi dari masyarakat di daerah). Dalam kaitan antara negara dan masyarakat, paling tidak kita telah memasuki suatu diskursus sekitar otonomi dan desentralisasi. Di tingkat *political reality*, peran *civil society* diharapkan semakin menguat. Sebab, semakin kokoh peran *civil society* maka semakin nyata-lah pelaksanaan otonomi daerah di Dati II, dan ini berarti "pemberdayaan" *civil*

society adalah prasyarat bagi otonomi daerah yang dinamis, serasi dan bertanggung jawab, seperti yang tercantum dalam GBHN 1993.

Analisis mengenai perkembangan peran *civil society* baik dalam tingkat teori maupun tingkat praktikal/empiris mengisyaratkan bahwa peran *civil society* dapat diamati dari bentuk keterlibatan warga masyarakat sipil (baca: masyarakat) dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik di tingkat suprastruktur politik (Larry Diamond 1994). Para ilmuwan politik aliran strukturalis sepakat bahwa dalam konstelasi politik manapun, *civil society* selalu berhadapan langsung dengan negara (*state of directed society*). Ini berarti bahwa ketika *civil society* berhadapan dengan negara, maka *civil society* cenderung mengarah pada aktivitas politik yang bersifat luas dan transparan (Arif Budiman 1991: 343).

Karakteristik *civil society* dapat dilacak dari faktor-faktor berikut: *Pertama*, di tingkat *civil society* masyarakat melakukan kegiatan politik secara kolektif melalui partisipasi politik anggota masyarakat secara luas. *Kedua*, bahwa pada tingkat *civil society*, terdapat fase perkembangan yang bersifat *on going process* di tingkat *grassroot politic*. Pada tingkat *grassroot politics*, masyarakat melakukan kegiatan politik di tingkat infrastruktur politik secara agresif, sedangkan para elite politik pengambil keputusan cenderung bersifat defensif untuk menghempang tuntutan, protes dari masyarakat. *Ketiga*, gerakan *civil society* terfokus pada *praksis politik* yang mengacu pada gerakan yang transparan sifatnya, untuk kemudian merambah se-

cara luas ke tingkat negara. Ini berarti bahwa *negara* tidak boleh tidak *vis a vis* dengan *civil society* sebagai kekuatan pengimbang. Jika eksistensi negara terancam, maka negara memberlakukan *regulasi politik* di tingkat masyarakat yang lama-kelamaan negara dapat menjadi bersifat otoriter. Apabila otoriterisme negara membuat *civil society* menjadi lemah, maka negara dapat terjerumus pada totaliterisme. Dalam arti: (a) negara secara ideologis memberlakukan suatu restriksi yang sangat ketat; (b) negara tidak lagi menjadi penjaga malam, tapi sudah melangkah jauh menjadi penjaga makam; (c) institusi di luar negara menjadi impoten dan tidak dapat diharapkan lagi menjadi *balancer* terhadap kedudukan negara yang kuat (Nicos Pulantzas dalam Martin Carnoy 1983). Ini berarti negara kembali menjadi defensif dan memberlakukan *status quo*.

Setelah totaliterisme beralih ke pasca totaliterisme melalui proses demokratisasi, peran *civil society* kembali menguat. Tapi proses penguatan *civil society* ini tidak bersifat *given*, tapi berupa usaha merebut kesempatan untuk memperbesar akses dan porsi kekuasaan politik. Dalam hal demokratisasi, inisiatifnya dapat berasal dari atas, tapi bisa juga datang dari bawah (Samuel Huntington, 1990: 23). Jika proses demokratisasi politik berasal dari bawah, maka bisa dipastikan hal ini dapat berupa reformasi untuk menjungkirbalikkan rezim yang berkuasa, dan selanjutnya kekuasaan negara dikuasai oleh *civil society* (David Collier, 1992: 229).

Jika proses demokratisasi berasal dari atas, maka pola-pola kekuasaan otoriter

dapat timbul kembali. Itulah sebabnya, dalam pola yang kedua penguatan gerakan oposisi perlu dipertinggi intensitasnya, sedangkan pada fase yang pertama lebih banyak tergantung pada "kebaikan" rezim penguasa. Biasanya tidak pernah ada suatu rezim politik yang bermurah hati menyerahkan kekuasaan begitu saja kepada *civil society* (Samuel Huntington, 1990).

Dinamika Demokrasi dan Partisipasi dari Perspektif Regional

Partisipasi politik adalah salah satu ciri dari demokrasi konstitusional. Partisipasi politik merupakan bagian dari Demokrasi. Demokrasi memerlukan suatu partisipasi politik berjangkau luas dan berkelanjutan. Partisipasi politik masyarakat diperlukan oleh suatu negara/pemerintahan, kalau tak mau mempunyai negara/pemerintahan yang terisolasi dan cenderung menjadi otoriter (walaupun pemerintah yang otoriter sendiri kadang-kadang menganggap pemerintahannya lebih demokratis dari yang lainnya). Yang menjadi persoalan adalah, sampai sejauh mana partisipasi politik itu dapat dilakukan, atau bentuk partisipasi mana yang mungkin terlaksana? (Huntington/Nelson, 1975).

Partisipasi politik itu dipengaruhi oleh budaya politik setempat. Dalam hal ini partisipasi politik di Indonesia berjalan "di atas rel kekuasaan yang dibalut oleh nilai-nilai tradisional dan nilai-nilai kekuasaan modern" (Samuel P. Huntington/Joan Nelson, 1976, Norman H. Nie/Sidney Verba 1975: 234). Dalam konteks seper-

ti ini, partisipasi politik di satu pihak dapat dianggap sebagai indikator untuk menilai apakah negara itu demokratis atau tidak. Sedangkan di pihak lain, partisipasi politik dipengaruhi oleh tingkat pendidikan politik kalangan masyarakat banyak. Semakin berkualitas pendidikan politik masyarakat, maka partisipasi politik semakin tinggi (Nie and Verba, 1975: 235).

Sampai kini kultur politik kita masih menunjukkan corak hubungan antara kekuasaan tradisional dan modern. Kekuasaan tradisional adalah kekuasaan yang didasarkan atas konsep paternalistik, patrimonial, hubungan *patron-client*, sedangkan kekuasaan modern adalah kekuasaan yang berasal dari demokrasi Barat berupa konsep pemerintahan perwakilan (Benedict Anderson dalam Miriam Budiardjo 1985).

Politik tidak boleh dianaktirikan. Ia justru merupakan masalah primer yang berkaitan dengan soal pengambilan keputusan. Oleh karena itu, politik harus dinyatakan dalam sikap yang menuntun masyarakat untuk melaksanakan demokrasi secara mantap. Tanpa partisipasi konstruktif dari masyarakat, suatu pemerintahan akan menjadi terisolasi dan cenderung menjadi otoriter (Nie/Sydney Verba 1975, Samuel P. Huntington/Joan Nelson, 1976).

Untuk melihat bagaimana dinamika demokrasi dan partisipasi masyarakat, kita perlu mengamati tingkat pembangunan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah dan tingkat perkembangan politik masyarakat. Terlepas dari segala kekurangan dan kelebihan, pemerintah telah melaksa-

nakan strategi kebijaksanaan pembangunan dari PJP I hingga PJP II yang tercakup dalam enam Pelita.

Mekanisme demokrasi dan partisipasi dalam kerangka otonomi dan desentralisasi ditandai dengan: *Pertama*, pelaksanaan Demokrasi lebih ditekankan pada stabilitas politik dan keamanan. Hal ini selalu ditekankan oleh pemerintah dalam banyak kesempatan. *Kedua*, sementara itu banyak orang menilai bahwa kuatnya tuntutan dari *grassroot politics* sebagai konsekuensi-konsekuensi politik dari demokrasi dan partisipasi politik masyarakat. Nampaknya stabilitas politik dan keamanan tetap menjadi "primadona" dalam pembangunan politik di Indonesia untuk menjamin pembangunan ekonomi yang sudah bercorak kapitalistik dan corak ekonomi yang demikian telah memberi kejutan-kejutan dalam ekonomi dan sempat menimbulkan dampak ekonomi-politik tertentu.

Hubungan politik-ekonomi ini, diikuti pula penilaian sejajar bagaimana kualitas hubungan antara negara dan masyarakat (*State and Society relations*). Sehingga timbul pertanyaan: apakah pemerintah telah dapat memenuhi seribu satu macam tuntutan dan kebutuhan masyarakat? Sebaliknya dapat pula dipertanyakan apakah masyarakat cukup memberi dukungan pada jalannya pemerintahan? Sepintas lalu terlihat kesejajaran hubungan-hubungan di atas walaupun bukan maksud penulis untuk mencari-cari hubungan itu. Negara dan Masyarakat (*State and Society*), politik-ekonomi, pemerintah-masyarakat, merupakan pola hubungan yang menarik untuk dikaji. Sesuai de-

ngan jalannya pembangunan politik, maka ciri-ciri politik yang mulai menonjol adalah:

Pertama, mulai menguatnya posisi masyarakat sipil ketika berhadapan dengan negara. Hal ini nampak dari semakin maraknya gerakan "unjuk rasa" dan "unjuk kekuatan" dari kalangan masyarakat (khususnya LSM dan Mahasiswa).

Kedua, ada kecenderungan semakin strategisnya posisi kelompok kepentingan sebagai asosiasi yang dinamis untuk mengakomodasi aspirasi dan meningkatkan kesadaran politik masyarakat. Memang sulit merumuskan suatu pemikiran mengenai meningkatnya kesadaran politik masyarakat, hal ini memerlukan kajian yang lintas kultural. Lebih-lebih lagi, kesadaran dan partisipasi politik masyarakat yang meningkat antara lain dapat dijadikan tolok-ukur untuk menilai sejauh mana demokrasi dijalankan oleh suatu masyarakat atau negara. Indikator ini dapat pula dijadikan kriteria untuk mengkalkulasi, sejauh mana masyarakat dapat menangkap peluang demokratisasi politik (William Liddle, 1992: 9).

Kembali pada awal pembicaraan yakni tentang hubungan negara dan masyarakat, arus atas versus arus bawah, demokrasi konstitusional versus otoriterisme, semuanya tidak lepas dari masalah partisipasi politik *civil society*, kalau memang negara mengharapkan dukungan yang maksimal dari masyarakat. Dalam hal ini partisipasi politik yang tinggi mengisyaratkan semakin tingginya kesadaran politik masyarakat sipil ketika berhadapan dengan negara yang merupakan indikator meningkatnya kualitas

pelaksanaan demokrasi (Larry Diamond 1994).

Persoalannya adalah, kapankah demokrasi itu bersifat permanen? Kalau demokrasi bersifat permanen, mungkin bisa tumbuh sistem politik yang didasari atas "partisipasi supporti" (*support participation*) secara berkelanjutan. Pada hakekatnya *support participation* tidak hanya mengenal muatan atau visi demokrasi tapi juga substansinya. Dengan adanya *support participation* di berbagai bidang kehidupan politik, maka mekanisme politik akan dapat berjalan lebih demokratis pula (Larry Diamond 1994).

Secara jujur harus diakui bahwa memang terlihat adanya peningkatan kualitas demokrasi, seperti semakin terjaminnya hak-hak individu dalam kehidupan politik dan bernegara. Kesukaran utama di sini adalah iklim kelembagaan dirasakan kurang mendukung pelaksanaan demokrasi dan demokratisasi itu. Kuatnya tuntutan berupa unjuk rasa kepada pemerintah, adalah suatu cara menyalurkan gairah dari *support participation*. Tapi suatu gerakan unjuk rasa yang terlalu kasar seperti penghinaan terhadap kepala negara, kadang-kadang turut menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah untuk menanggukkan peningkatan kualitas demokrasi dan demokratisasi.

Peran DPRD, Dinamika Demokrasi dan Civil Society

Salah satu komponen dari dinamika demokrasi dan partisipasi di tingkat *civil society* di daerah adalah eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

DPRD terdiri dari anggota Golkar, PPP dan PDI yang dipilih melalui mekanisme Pemilu serta anggota ABRI yang diangkat.

Fungsi DPRD sebenarnya sangat strategis. DPRD sudah mempunyai alat perlengkapan serta hak, kalau memang semua hak ini bisa dan mampu dijalankan. Kemampuan DPRD sebetulnya menentukan nilai dan bobotnya, yang akhir-akhir ini banyak disoroti dan dikecam. Kemampuan DPRD selalu dihubungkan dengan kredibilitas politik masing-masing anggotanya. Citra DPRD mungkin bisa diperbaiki jika penggunaan semua hak DPRD mendapat dukungan besar dari semua anggotanya. Kekecewaan terhadap anggota DPRD mengakibatkan timbulnya predikat 5 (lima) D yaitu: datang, duduk, dengar, diam dan duit.

Ada beberapa faktor penyebab kurang berfungsinya DPRD:

Pertama, sepiantas lalu melihat komposisi DPRD dewasa ini dengan mudah orang akan menilai bahwa kurang berfungsinya DPRD karena kuatnya dominasi Eksekutif. Apalagi kalau melihat hak-hak DPRD yang memang belum bisa dan mampu dijalankan semuanya. Sebagai contoh adalah hak inisiatif DPRD dalam pembuatan Perda. Dominasi eksekutif dalam pembuatan Perda sangatlah besar. Sebagian besar -- jika bukan semuanya -- inisiatif Perda datang dari Eksekutif dan tidak ada yang dari DPRD. DPRD lebih banyak berperan sebagai lembaga yang memberikan legitimasi kepada pemerintah daerah. Ditinjau dari kuantitasnya fungsi DPRD dalam pembuatan peraturan kurang produktif.

Kedua, sistem pemilihan anggota DPRD. Dalam sistem pemilihan anggota DPRD, yang dipilih rakyat adalah golongan dan partai, bukan orang-orangnya yang akan mewakilinya. Ini merupakan konsekuensi dari sistem pemilu proporsional di mana para anggota DPR akan *patuh* terhadap partai atau golongannya daripada pilihannya. Dan yang terjadi adalah persaingan antara partai atau golongan. Kalaupun terjadi *voting* -- apalagi *voting terbuka* -- jumlah anggota fraksi (yang hadir) akan mencerminkan jumlah kekuatan suaranya.

Dari sini terungkap bahwa hubungan para anggota DPRD tentu lebih rapat dengan partainya daripada masyarakat. Sementara partai dan juga golongan sendiri belum mempunyai pola komunikasi politik yang jelas untuk menjalin hubungan dengan masyarakat. Dengan demikian, secara kasar dan untuk sementara dapat disimpulkan bahwa komunikasi antara wakil dengan masyarakat kurang sekali. Sehingga warga masyarakat di daerah lebih suka berbondong-bondong mengadakan nasibnya ke DPR Pusat.

Anggota masyarakat dari daerah, mendatangi langsung DPR Pusat di Jakarta dan menuntut agar masalahnya cepat disampaikan kepada eksekutif. Cara-cara seperti ini sekaligus mempunyai dua keuntungan. *Pertama*, suara itu langsung didengar *di atas*. *Kedua*, sekaligus *membangunkan* DPRD dari kelemahan-kelemahannya selama ini. Melihat *ampuh-nya* cara ini, maka beruntunlah kunjungan masyarakat ke DPR Pusat.

Terlepas dari berhasil tidaknya misi kunjungan masyarakat daerah/desa yang mendatangi DPR Pusat, maka kita dapat

menyimak bahwa cara-cara seperti ini mempunyai dampak politis yang sangat luas, apalagi dengan peliputan media cetak dan media elektronika secara luas. Tidak salah kiranya kalau fungsi DPRD banyak dipertanyakan. Akhirnya, dinamika demokrasi dan partisipasi masyarakat daerah sebagai syarat untuk memberdayakan *civil society* seperti yang diharapkan belum bisa berjalan sebagaimana mestinya.

Kunjungan masyarakat ke DPR Pusat sebegitu jauh menguntungkan DPR. *Pertama*, tanpa mengadakan suatu kunjungan yang biasanya terbatas sekali waktu dan biayanya (yang kadang-kadang pula memakai *sponsor*, seperti yang banyak disorot oleh pers) maka DPR telah mendapatkan informasi baru yang sangat relevan dari anggota masyarakat. *Kedua*, DPR sendiri mendapat dukungan material hingga sangat beralasan untuk segera mengajukannya kepada eksekutif dan menuntut agar penyelesaiannya dipercepat. *Ketiga*, DPR dapat meningkatkan pelaksanaan fungsinya dan membuka pintunya lebar-lebar sehingga masyarakat semakin mengerti apa kerja DPR. Sekaligus gambaran ini akan mengubah citra masyarakat, bahwa sesungguhnya DPR adalah wakil dan milik rakyat.

Maraknya gerakan unjuk rasa menunjukkan iklim politik yang biasanya akan membawa kecenderungan kepada *partisipasi politik non-konvensional*, atau yang oleh Norman H. Nie dan Sidney Verba tidak disebutkan sebagai bentuk partisipasi konvensional, yaitu timbulnya protes-protes, tindakan-tindakan kekerasan politik yang dapat menjurus pada

pembunuhan-pembunuhan politik (Norman H. Nie dan Sidney Verba, 1975).

Peristiwa politik yang menunjukkan meningkatnya kesadaran politik masyarakat adalah kasus unjuk rasa berupa tuntutan pencabutan SDSB yang berasal dari daerah. Sikap dan reaksi negara/pemerintah terhadap kasus unjuk rasa seperti tuntutan pencabutan SDSB sangat positif, terbukti dengan dicabutnya hak peredaran SDSB untuk selama-lamanya? Kasus unjuk rasa yang menuntut pencabutan SDSB menjadi salah satu contoh di mana kekuatan *civil society* semakin diperhitungkan ketika berhadapan dengan negara, di mana negara pada akhirnya "menyerah" pada kemauan masyarakat. Di samping tuntutan pencabutan SDSB, masalah lain yang banyak mendapat sorotan adalah sengketa tanah di daerah Dati I/II. Menjadi kenyataan bahwa kasus tanah ternyata ditanggapi secara hangat oleh pihak berwenang, sampai BAKORSTRANAS pun turun tangan.

Dalam waktu yang bersamaan, DPR bersama fraksi-fraksi dan komisi-komisinya, menunjukkan kenaikan frekuensi dan bobot kerjanya. Terlihat makin banyaknya anggota DPR yang *galak* yang ikut meramaikan kegiatan kerja DPR dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan gencar kepada eksekutif. Meningkatnya frekuensi kegiatan DPR terlihat dari pembahasan Rancangan Undang-undang Hukum Acara Pidana, UULLJR No. 14/1992, rancangan undang-undang pengusaha kecil, RUU mengenai penyiaran. Ini berarti DPR sudah mulai menunjukkan kemampuannya untuk melepaskan diri dari *adem ayemnya*.

Mengenai peranan DPR, Ketua MPR/DPR Wahono menegaskan bahwa sebagai Ketua DPR: *"saya tidak rela ada rakyat Indonesia yang diperlakukan tidak adil. Karena itu setiap pengaduan masyarakat dari golongan mana pun, harus diterima oleh DPR. Dan dalam penerimaan pengaduan itu, rakyat Indonesia tidak boleh diperlakukan berbeda-beda dan dipecah-belah karena golongan politik mereka"* (Kompas, 5 Juli 1993)

Dengan uraian di atas, satu tingkat dari dinamika demokrasi dan partisipasi politik anggota masyarakat melalui wakil-wakil rakyat DPRD menunjukkan perlunya suatu DPRD yang kuat dan mandiri dan kondusif bagi timbulnya suatu *civil society* yang mampu untuk *empowerment* terhadap negara.

Kepemimpinan dan Demokrasi dalam Perspektif Regional

Sejalan dengan pola hubungan antara *state and society* sebagaimana yang telah diungkapkan di atas, di sini akan dilihat pula bagaimana kaitan dinamika demokrasi dan partisipasi dengan kepemimpinan di daerah tingkat I/II dalam maraknya pemilihan Gubernur KDH TK. I dan Bupati KDH TK. II. Sesuai dengan aturan yang tertera dalam UU No. 5/1974 yang menampung dinamika demokrasi dalam perspektif regional, maka peranan Mendagri di dalam pengangkatan/penunjukan pimpinan daerah seperti Gubernur, Bupati atau Walikota cukup mendapat sorotan di media cetak dan media elektronika. Yang menjadi persoalan dalam pemilihan Gubernur, Bupati

dan Walikota Dati I/II adalah timbulnya suatu kenyataan bahwa dalam pemilihan pimpinan daerah terutama Gubernur ada unsur *intervensi* pemerintah pusat (baca: Depdagri) baik dalam penentuan calon Gubernur yang berasal dari pejabat yang *dibina* oleh Depdagri, maupun calon Gubernur yang berasal dari sipil yang didukung oleh masyarakat setempat. Kasus pemilihan Gubernur Kalteng, menjadikan masalah ini menciptakan dinamika demokrasi dan partisipasi dalam perspektif regional. Dalam pemilihan Gubernur Kalimantan Tengah, Timor Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Tenggara, Sumatera Utara, telah terjadi persaingan calon Gubernur yang didukung oleh masyarakat sipil dan calon Gubernur yang didrop oleh Depdagri/Mendagri (Kompas, 15 Desember 1993).

Sudah lama dikenal dilema klasik dalam pemilihan pimpinan daerah seperti Gubernur, Bupati, Walikota dan sebagainya, istilah *putera daerah* atau *Kesatuan Nasional*. Isu klasik ini telah ada sejak masa pemerintahan Soekarno dulu. Di satu pihak, daerah menghendaki agar pemimpin daerah diserahkan saja kepada putera daerah yang bersangkutan. Pemerintah pusat menganggap bahwa hal itu akan memperbesar rasa kedaerahan dan mengurangi rasa nasionalisme yang justru diperlukan dalam pembentukan negara yang relatif baru ini. Berdasarkan Undang-undang No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah baik Gubernur atau Bupati diangkat atas usulan DPRD setempat untuk kemudian diputuskan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri.

Melihat kenyataan yang ada dewasa ini, masalah putera daerah ini kembali menjadi *crucial point* dalam pemilihan Gubernur. Kebanyakan Gubernur terpilih di Dati I, juga bukan putera daerah setempat. (Putera daerah sendiri, masih dibedakan apakah lahir di sana atau hanya sekedar keturunan dari sana). Sudah menjadi bagian dari *kebudayaan politik* kita, bahwa yang akan dipilih sebagai Gubernur itu biasanya yang mendapat *restu* dari atasan. Kata *restu* itu sendiri antara lain dapat diterjemahkan sebagai *suatu pengakuan istimewa yang mungkin bisa berbeda dengan peraturan yang berlaku*. Karena yang menjadi alasan adalah, mungkin terpilih kalau memang bisa dianggap dapat bekerja sama dengan yang memilih. Bekerja sama ini sendiri dapat diartikan sebagai *menurut/patuh* atau *loyal*.

Kasus Pemilihan Gubernur terakhir yang masih jelas dalam ingatan adalah kasus Gubernur Kalteng, yang akhirnya banyak diputuskan oleh pusat, baik pada waktu proses pencalonannya maupun yang bertanggung jawab untuk itu (Menteri Dalam Negeri). Pemilihan Gubernur Kalteng sempat berbuntut panjang, karena Depdagri/Mendagri terkesan *memaksakan* calonnya yang tidak disenangi oleh masyarakat Kalteng, yang disaingi oleh putera daerah yang mendapat dukungan masyarakat Kalteng. Pemilihan Gubernur Kalteng terpaksa diulang dan Gubernur definitif Warsito Rasman (mantan Dirjen PUOD Depdagri) tak lepas dari *restu* Pemerintah Pusat (*Kompas*, 20 Desember 1993).

Suatu hal yang tak bisa dilupakan adalah bahwa para Gubernur itu adalah

pegawai negeri sipil yang merupakan bagian dari birokrasi negara yang harus patuh kepada atasan, terlebih dalam mutasi jabatan, atau perpindahan tempat tugas. Dari kasus-kasus di atas dapat disimpulkan untuk sementara, bahwa posisi Pusat masih sangat *hegemonik* dalam pemilihan dan penunjukan pimpinan daerah. Persoalan ini mungkin akan lain, bila pemerintah pusat menyerahkan pemilihan Gubernur atau Bupati kepada DPRD tanpa main intervensi atau main *droping* calon.

Pemberdayaan *Civil Society*

Dalam konstelasi politik Indonesia dari perspektif regional (pusat-lokal), masyarakat daerah sebagai bagian dari *civil society* mempunyai posisi yang lemah ketika berhadapan dengan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Dalam konteks sistem otonomi daerah tingkat II, bagaimana "memberdayakan" (*empowerment*) peran masyarakat lokal melalui saluran demokrasi dan partisipasi sebagai prasyarat penyelenggaraan otonomi daerah secara nyata, dinamis dan bertanggung jawab? (Sumitro Maksud 1995).

Untuk menjawab pertanyaan ini paling tidak ada dua proposisi yang kira-kira dapat memperjelas peran *civil society* sebagai prasyarat bagi otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab.

Pertama, secara sistematis koneksitas antara peran pemerintah daerah dengan *civil society* dalam sistem pemerintahan lokal kontemporer belum seimbang, dalam arti: (a) pemerintah daerah sangat

kuat peranannya dalam semua aspek kehidupan, (b) terlalu kuatnya kehadiran (*performance*) pemerintah pusat menekan pemerintah daerah yang kurang kondusif untuk memberdayakan masyarakat dalam melaksanakan otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab, (c) kelompok-kelompok politik sipil sangat fragmentaris dalam kegiatan politiknya.

Kedua, posisi kelompok masyarakat sipil hanya berada pada tataran yang periferial. Jika tercipta kondisi yang terdistribusi secara seimbang, maka secara kontekstual hubungan antara *state and civil society*, dapat menuju pada *otonomi relatif negara* yaitu di dalam negara terjadi konflik antar sesama kelompok elite politik (struktural) yang berkuasa. Jika peran negara dapat direduksi sedemikian rupa oleh *civil of society*, maka secara legal peran kelompok sipil dapat menjadi *pengimbang* bagi negara yang kuat (Nicos Poulantzas dalam Martin Carnoy, 1984: 145). Dalam hal ini basis kekuasaan kelompok sipil tidak dapat diraih begitu saja. Menurut Antonio Gramsci (1973), penguatan *civil society* merupakan perjuangan jangka panjang yang memerlukan pendidikan politik, yang akhirnya dapat mempertinggi kesadaran politik rakyat banyak. Dalam hal ini institusi politik dapat berperan banyak, seperti Parpol, kelompok kepentingan, sekolah, asosiasi bebas (LSM) dan sebagainya.

Jika basis kelembagaan kelompok sipil sudah kuat, maka apa yang dimaksud dengan proses demokratisasi politik dapat berjalan mulus tanpa pertumpahan darah. Kapan waktunya? Waktunya mungkin bisa 10 tahun atau 20 tahun.

Perdebatan mengenai *perlunya memberdayakan posisi civil society* sebagai bagian yang signifikan bagi terciptanya otonomi daerah secara nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab, tetap menjadi diskursus di hari-hari mendatang ini. Praksis penguatan *civil society* akan sangat tergantung pada masyarakat sipil itu sendiri, dan masyarakat sipil tidak dapat menunggu datangnya *juru selamat* yang berbaik hati mengirimkan nabi-nabi demokrasi kepada mereka. Proses demokratisasi itu ibarat odol yang sekali pencet tidak dapat dimasukkan kembali ke dalam tube. Oleh karena itu, marilah kita berharap agar proses dinamika demokrasi dan partisipasi dari perspektif regional yang sudah bergulir sekarang tidak mundur ke belakang, tetapi maju terus pantang mundur.

Pemberdayaan *civil society* dipengaruhi oleh pemerintah daerah. Paling tidak terdapat tiga segi penting yang berpengaruh pada kemampuan pemerintah daerah. (1) Orientasi elite yang memerintah; (2) Keterpengaruhan elite politik daerah ini oleh rakyat daerah; (3) Pertarungan memperebutkan kekuasaan di kalangan elite.

Cara memperkokoh *civil society* adalah meningkatkan gairah berpartisipasi masyarakat. Persoalan demokrasi dan partisipasi tidaklah semudah membalikkan tangan. Demokrasi harus dikembalikan kepada lembaga-lembaga politik konstitusional, dalam hal ini masyarakat, DPR/MPR, birokrasi pemerintah. Dengan demikian suatu demokrasi secara institusional dapat tercapai di kalangan masyarakat sipil. Masyarakat sipil dapat

mencapai semua itu melalui partisipasi secara proaktif, yang diharapkan akan menghasilkan suatu kehidupan politik yang lebih demokratis daripada sebelumnya.

Kesimpulan dan Saran

Ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dari *discourse* pemberdayaan masyarakat sebagai dinamika demokrasi dan partisipasi dalam pelaksanaan otonomi di daerah tingkat II secara nyata, serasi dan bertanggung jawab yaitu sebagai berikut:

- (1) Kesiadaannya Bapak Presiden meresmikan dimulainya pelaksanaan uji coba percontohan otonomi di 26 daerah tingkat II hendaknya benar-benar menjadi tanda bahwa kita akan bersungguh-sungguh mewujudkan otonomi daerah yang nyata, bertanggung jawab, dinamis dan serasi dengan titik berat pada daerah tingkat II. Kita semua harus menyukseskannya dengan segala daya dan upaya.
- (2) Kegiatan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat seharusnya semakin dekat ke masyarakat, sehingga peran masyarakat dengan sendirinya akan semakin nyata, baik dalam pembangunan maupun dalam pemerintahan. Peranan masyarakat dalam pembangunan merupakan salah satu tujuan pokok yang ingin dicapai melalui pembinaan terhadap daerah otonom.
- (3) Oleh karena itu perlu usaha-usaha pemantapan dalam pelaksanaan otonomi dengan titik berat pada daerah tingkat II. Di bidang personil hendaknya disusun langkah-langkah untuk meningkatkan keterampilan dan pengetahuan personil, agar bisa bertindak lebih profesional, tanggap terhadap perkembangan yang terjadi, serta dapat memanfaatkan peluang yang ada. Juga diharapkan agar pembinaan personil ini disertai dengan peningkatan kemampuan untuk membangun lebih kuat partisipasi masyarakat.
- (4) Di bidang kelembagaan, agar dilakukan penataan kelembagaan dengan tetap berpedoman pada peraturan Menteri Dalam Negeri yang akan segera dilaksanakan.
- (5) Di bidang pembiayaan, hendaknya selain hemat dalam penggunaan juga perlu kejelian dalam menemukan dan memanfaatkan potensi yang dimiliki. Namun diharapkan untuk tidak lebih-lebihkan kesempatan sehingga maksud pelayanan kepada masyarakat menjadi kabur dalam kenyataan. Sebagai bahan pemikiran, biaya bagi IMB (izin mendirikan bangunan) jangan sampai mengesampingkan maksud permintaan dan pemberian izin bagi ketertiban dan keselamatan.
- (6) Di bidang pengawasan hendaknya dibentuk metoda-metoda pengawasan yang obyektif dan akurat, di mana pelaksanaannya harus ketat. Hal ini dimaksudkan agar hasil pengawasan benar-benar dapat dicapai untuk tindak lanjut peresmian percontohan ini.
- (7) Di samping pemantapan terhadap uji coba percontohan di 26 daerah ting-

kat II, maka pemerintah pusat perlu mempersiapkan pemantapan otonomi daerah dengan titik berat pada Kotamadya daerah tingkat II. Untuk itu diharapkan agar Kotamadya pemerintah daerah tingkat I: (a) mengusulkan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mempersiapkan Kotamadya daerah tingkat II, (b) mulai melakukan langkah-langkah persiapan, terutama Kotamadya Daerah Tingkat II yang berkedudukan pada ibukota Propinsi.

- (8) Konsekuensi dengan anjuran Presiden untuk melaksanakan otonomi daerah yang serasi, nyata dan bertanggung jawab, maka pemberdayaan masyarakat daerah harus dimulai dengan pelaksanaan demokrasi konstitusional secara nyata dengan tetap menyesuaikan diri dengan mekanisme konstitusional. Demokrasi Pancasila tanpa intervensi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Enam Pelita sudah kita jalani, sudah tiba masanya bagi pemerintah pusat/daerah untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan demokratisasi di daerah.
- (9) Dinamika demokrasi dan partisipasi *civil society* di daerah diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi otonomi daerah tingkat II secara seimbang dan berkelanjutan.
- (10) Mengacu pada hubungan negara dan masyarakat di daerah, terlihat suatu peningkatan yang cukup berarti dari peranan masyarakat yaitu tingginya tingkat partisipasi masyarakat, karena peningkatan kesadaran politik masyarakat.
- (11) *Trend* meningkatnya kesadaran politik masyarakat akan berpengaruh positif terhadap pelaksanaan demokrasi dan partisipasi secara tidak langsung dan berpengaruh pula pada kebijakan pemerintah untuk mengakomodasi aspirasi yang datang dari masyarakat.
- (12) Pemerintah pusat/daerah harus lebih demokratis daripada sebelumnya, dengan memelihara demokrasi dan corak partisipasi masyarakat secara transparan. Timbulnya kasus unjuk rasa soal pemilihan gubernur atau bupati di satu sisi menunjukkan "tersumbatnya" penyaluran aspirasi masyarakat, tapi di sisi lain menunjukkan bahwa *bargaining position* masyarakat sipil di daerah mulai menjadi kuat ketika berhadapan dengan negara.
- (13) Jendela DPRD sendiri harus lebih terbuka karena DPRD dapat menjadi "tumpuan" perhatian yang besar dari masyarakat, sehingga DPRD tidak lagi hanya sekedar "tukang stempel" dalam mengeluarkan Perda (peraturan daerah) bersama-sama dengan pemerintah daerah tingkat I/II.
- (14) Anggota DPRD sebagai komponen utama dari personifikasi *civil society* seharusnya tergugah untuk lebih peka terhadap permasalahan masyarakat lokal, ditambah dengan fungsi pers/media komunikasi masa yang dapat membantu kiprah DPRD dalam menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat.
- (15) Di dalam masalah pemerintahan daerah umumnya serta pemilihan Guber-

nur KDH Tk I atau Bupati KDH TK II khususnya, nampak bahwa pemerintah pusat belum menunjukkan iklim dan suasana keterbukaan dan demokratisasi. *Restu* dari atas kelihatannya masih dominan sekali, walaupun secara sepihak dapat diterima. Semua itu tentu banyak dihubungkan dengan kestabilan pembangunan di daerah (lebih-lebih daerah yang jauh dari pusat) yang bersangkutan yang mungkin dianggap belum bisa mengurus diri sendiri. Kebijakan pemerintah pusat yang lebih mementingkan kestabilan di daerah, tertinggal jauh dari dinamika demokrasi dan partisipasi masyarakat yang sudah tumbuh lebih pesat.

- (16) Konsep pembangunan daerah (*bottom-up*) dari bawah ke atas atau sebaliknya, belum mungkin berjalan sepenuhnya; begitu pula dengan pelaksanaan demokrasi dan partisipasi dalam perspektif regional secara dinamis. Ini berarti proses politik di daerah perlu pelaksanaan hak-hak otonomi yang lebih luas.
- (17) Akhirnya, hubungan antara negara dan masyarakat di daerah perlu saling memperkuat. Negara dan masyarakat tidak harus saling meniadakan satu sama lain. Dinamika demokrasi dan partisipasi *civil society* bukanlah *subordinasi* dari *negara*. Demokrasi dan partisipasi masyarakat di daerah akan berjalan dengan langgeng, jika pemerintah pusat atau pemerintah daerah (sebagai personifikasi dari negara) mengurangi hegemoninya. Begitu pula, untuk memperkuat *civil society* perlu gerakan hak-

hak sipil ditingkatkan intensitasnya dalam bentuk advokasi terhadap rasa takut, dituduh subversi dan lain sebagainya.

"Masyarakat Sipil Daerah yang Kuat adalah Prasyarat bagi Otonomi Daerah Tingkat II secara Nyata, Serasi, Dinamis dan Bertanggung Jawab".

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Benedict. Paham Kekuasaan Dalam Kebudayaan Jawa. Dalam Miriam Budiardjo, *Kuasa dan Wibawa*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1985.
- Boyer, William. Reflections On Democratization. *Political Science* (9) September 1992.
- Budiman, Arief. *State and Society in Contemporary Indonesia*, Monash University 1991.
- Collier, David. Strategic Choice Models of Political Change in Latin America Comparative Politics, 11 January 1992.
- Diamon, Larry, *Revolusi Demokrasi*, Yayasan Obor, Jakarta 1994.
- Liddle, William. Merekayasa Demokrasi di Indonesia. *Kompas* 6-7 Januari 1990.
- Liddle, William. Indonesia's Democracy: Past and Future. *Comparative Politics*, July 1992.
- Liddle, William. *Can All Good Things Go Together? Democracy, Growth and Unity in Post Soeharto-Indonesia*. Monash University, Clayton 17-20 December 1992.
- Huntington, Samuel and Joan M. Nelson. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Areas*. Harvard University Press, Cambridge 1976.
- Huntington, Samuel P. Will More Countries Become Democratic? *Political Science Quarterly* 99/No. 2, Summer 1984.

Huntington, Samuel P. *The Third Wave Democratization in Late Century*. Oklahoma University Press, 1990.

Huntington, Samuel P. How Countries Democratize? *Political Science Quarterly*, Vol. 106/No. 4 1991-1992. Gramsci Note from Prioson, London, 1973.

Antonio Nie, Norman H. Verba, Sidney. Political Participation. In Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsky, *Handbook of Political Science Non Governmental Politics*. Volume 4, Addison Wesley Publishing Company 1975.

Poulantzas Nicos dalam Martin Carnoy, *State and Political Theory*. St. Martin Pres, 1984.

Rachbini D. *Negara dan Kemiskinan di Daerah*. (Editor) Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 1993.

Depdagri UU No. 5 Tahun 1974. Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Yogie S.M., Pengarahan Menteri Dalam Negeri Pada Pemantapan Otonomi Daerah. Departemen Dalam Negeri, Jakarta 25 April 1995.

MEDIA MASSA

Kompas, 7 Januari 1993.

_____. 5 Juli 1993.

_____. 8 Juli 1993.

_____. 17 September 1993.

_____. 2 Oktober 1993.

_____. 8 Oktober 1993

_____. 10 Oktober 1993.

_____. 12 Oktober 1993

_____. 15 Desember 1993.

_____. 20 Desember 1993

_____. 5 Januari 1994.

_____. 25 April 1995.

Bidang Pendidikan dan Kesehatan dalam Pembangunan Sosial

Vidhyandika Moeljarto dan Sonia Prabowo

The principal aim of social, economic, and cultural development ..., is to improve the levels of living and the quality of life of the people (World Population Plan of Action, seperti dikutip Korten, 1983).¹

Pendahuluan

SUDAH lebih dari 30 tahun para pakar pembangunan diilhami ide paradigma modernisasi. Paradigma tersebut mengandalkan tetesan strategi pertumbuhan (*growth*) ekonomi² untuk mengatasi masalah kemiskinan. Salah satu asumsi paradigma pertumbuhan adalah perlunya investasi kapital besar-besaran pada perusahaan industri moderen dan aplikasi teknologi moderen pada produksi. Terciptanya sektor industri yang di-

namis melalui investasi tidak hanya membawa pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi juga dapat menciptakan lapangan kerja besar-besaran serta menyerap surplus tenaga kerja pedesaan yang subsisten ke sektor moderen. Secara tidak langsung, akan terjadi peningkatan penghasilan dari banyak orang. Dengan peningkatan penghasilan, banyak keluarga akan mendapat "sarana" untuk dapat memenuhi kebutuhan sosial ekonomi mereka.

Asumsi paradigma pertumbuhan tidak sepenuhnya mengandung kebenaran, karena meskipun banyak negara berkembang telah berhasil mengalami peningkatan dalam angka pertumbuhannya, tetapi peningkatan tersebut tidak diikuti dengan perbaikan nasib kaum miskin.³ Akhirnya, muncul pengakuan bahwa paradigma

¹David C. Korten dan Felipe B. Alfonso (ed.), *Bureaucracy and the Poor: Closing the Gap*, West Hartford: Kumarian Press, 1983.

²Dengan memakai asumsi paradigma pertumbuhan bahwa segala upaya untuk menangkal kemiskinan adalah *self-defeating*.

³Studi komparatif antar bangsa yang dilakukan Adelman dan Morris terhadap 74 negara menunjukkan bahwa kenaikan GNP cenderung diikuti oleh suatu penurunan proporsi relatif pendapatan nasional yang diterima oleh bagian pen-

growth tadi yang memakai GNP sebagai tolok ukurnya dianggap kurang sensitif terhadap upaya perbaikan kualitas hidup manusia.⁴

Upaya memperbaiki kualitas hidup manusia terutama pada lapisan masyarakat bawah, mulai mendapat perhatian setelah teridentifikasi adanya kelemahan dari paradigma pertumbuhan⁵ yang mempunyai

duduk termiskin (*the poorest 60 per cent*). Mereka menyimpulkan bahwa pembangunan ekonomi hanya "menyakiti" yang miskin daripada membantu mereka. Lihat Irma Adelman dan Cynthia Taft Morris, *Economic Growth and Social Equities in Developing Countries*, Stanford : Stanford University Press, 1978.

⁴Dua pakar ekonomi mempertanyakan kembali efektivitas teori pertumbuhan ini. Todaro menyimpulkan bahwa melegitimasi *growth* dan *inequality* merupakan proses yang "anti pembangunan", karena menciptakan *opportunistic myth* yang dirancang untuk mengabadikan kepentingan pribadi dan melanggengkan *status quo* dari elite politik dan ekonomi di negara berkembang dengan mengorbankan (kepentingan) rakyat banyak. Dari sisi lain, Griffin mengidentifikasi kegagalan dari *growth* untuk dapat dinikmati semua orang karena adanya banyak blokade dalam sistem ekonomi yang meliputi struktur sosial dan kebijakan-kebijakan (misalnya kebijakan yang *urban bias*). Lihat Michael Todaro, *Economic Development*, New York: Longman, 1994 dan Keith Griffin, *Land Concentration and Rural Poverty*, London: The Macmillan Press Ltd., 1981.

⁵Di dalam esensi paradigma pertumbuhan, bobot manusia cenderung dianggap sebagai pemaksimum manfaat (*utility maximizer*). Dominasi manusia menumbuhkan *enclave* pasar. Secara tidak langsung, proses unidimensionalisasi terjadi karena manusia menjadi makhluk yang hanya peka terhadap rangsangan-rangsangan yang ditumbuhkan oleh mekanisme pasar. Upaya mengeluarkan manusia dari *enclave* pasar ini adalah menciptakan suatu model tata kehidupan masyarakat yang disebut *isonomy*. Dalam masyarakat *isonomy*, pasar hanya menjadi salah satu *enclave* dalam realitas sosial yang bersifat multi-sentrik. *Isonomy* men-

economic bias. Upaya di atas secara tidak langsung melahirkan konsep pembangunan sosial yang dijiwai paradigma kebutuhan dasar.⁶ Pembangunan sosial pada dasarnya merupakan suatu program kesejahteraan atau bantuan bagi orang miskin melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, yang mencakup bukan hanya kesempatan memperoleh penghasilan melainkan juga akses terhadap pelayanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, transportasi, air bersih. Dari sini, para ahli pembangunan di negara berkembang mulai melihat pentingnya merumuskan konsep pembangunan sosial tidak sekedar sebagai *auxiliary* pembangunan ekonomi, melainkan sebagai suatu nilai intrinsik tersendiri. Atau dengan kata lain, pembangunan sosial bukan semata-mata *by product* dari pembangunan ekonomi tetapi memerlukan penanganannya secara khusus. Meskipun demikian, walaupun terdapat logika yang melihat pembangunan sosial sebagai nilai yang intrinsik, namun masih terlihat pentingnya pencapaian pembangunan eko-

dorong manusia sebagai makhluk yang selalu mengatur eksistensinya sesuai dengan tuntutan dan kebutuhannya untuk mengaktualisasikan diri; manusia tidak perlu mencari konformitas dengan *enclave* pasar. Dia dapat mengambil kegiatan dalam *enclave* lainnya, karena otoritas di dalam masyarakat *isonomy* bersifat luwes. Polemik dengan titik tekan "humanistik" yang dikemukakan oleh Guerreiro Ramos ini dianggap sebagai pemicu munculnya konsep pembangunan sosial. Lihat Guerreiro Ramos, "Theory of Organizational Delimitations: A Preliminary Statement", (mimeo), 1975.

⁶Penjelasan terperinci mengenai paradigma kebutuhan dasar lihat: Paul Streeten, *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. London: Oxford University Press, 1981.

nomi melalui pertumbuhan sebagai pendukung tercapainya pembangunan sosial.⁷

Proses pembangunan nasional di Indonesia mengalami ayunan pendulum dari ide paradigma pertumbuhan sampai kebutuhan dasar. Pada awal PELITA I dengan kondisi ekonomi yang suram,⁸ sudah sepantasnya bila pemerintah menempatkan dimensi ekonomi pada skala prioritas tinggi. Kebijakan-kebijakan yang muncul adalah menyangkut pembatasan campur tangan pemerintah dalam perekonomian, menarik bantuan dan investasi dari luar negeri, membangun iklim moneter yang stabil, dan lain sebagainya.⁹

Intervensi ekonomi yang tinggi memberi hasil yang cukup menggembirakan. Angka inflasi dapat ditekan menjadi sekitar 17%, sedang angka pertumbuhan ekonomi melejit mencapai 8,66% per tahun dalam periode 1969-1973, dan kira-kira

⁷Banyak laporan PBB mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi memang penting tetapi tidak *sufficient* untuk pembangunan sosial. Yang diperlukan adalah lingkungan dan kebijakan-kebijakan ekonomi yang dapat menerjemahkan keuntungan pertumbuhan bagi kehidupan banyak orang. Selain itu, perhatian harus banyak dicurahkan untuk melihat "kualitas" dan "proses distribusi" dari pertumbuhan ekonomi. Laporan tersebut mementingkan adanya "keseimbangan" antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sosial.

⁸Kondisi tersebut antara lain ditandai tingkat inflasi yang mencapai 600% per tahun serta neraca pembayaran yang defisit. Lihat Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES, 1989.

⁹M. Sadli, "Penerapan Teknologi dan Kesempatan Kerja: Pengalaman Indonesia", dalam *Prisma*, No. 3 Tahun II, Juni, 1973.

7-8% per tahun dalam Pelita I dan II.¹⁰ Bahkan pada tahun 1978, angka pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 8,9% sehingga Indonesia dimasukkan Bank Dunia sebagai salah satu negara yang mempunyai pertumbuhan ekonomi paling tinggi di dunia bersama-sama dengan Korea Selatan, Thailand, Filipina dan Malaysia. Sayangnya, kemajuan di bidang ekonomi ini ternyata belum sepenuhnya membawa perbaikan nasib kaum miskin. Koefisien Gini di banyak daerah melonjak naik di sekitar 0.4. Selain itu, data indikator sosial di dalam bidang kesehatan dan pendidikan dari Bank Dunia,¹¹ juga belum menunjukkan angka yang menggembirakan.

Pada tahun 1970, *life expectancy at birth* untuk wanita menunjukkan angka 49 tahun, sedang pria 46 tahun. Masih dalam tahun yang sama, angka kematian bayi per 1.000 kelahiran yang hidup (IMR -- *Infant Mortality Rate*) menunjukkan angka 118. Sedangkan untuk indikator pendidikan, data Sensus Penduduk yang ada melaporkan bahwa pada tahun 1971 sebanyak 39,1% penduduk usia 10 ke atas adalah buta huruf. Masih dalam tahun 1971, bila dilihat dari persentase penduduk 10 tahun ke atas menurut tingkat pendidikan yang ditamatkan, hanya 19,6% tamat Sekolah Dasar; 4,4% tamat SLTP; 2,0% tamat SLTA dan hanya 0,3% tamat Akademi dan Universitas.¹²

¹⁰Mubyarto, "Prospek Perekonomian Indonesia dalam Pelita III", dalam *Prisma*, Januari, 1979. Lihat juga *Kompas*, 25 September 1979.

¹¹World Bank, *World Development Report 1993: Investing in Health*, New York: Oxford University Press, 1993.

¹²Indikator Kesejahteraan Rakyat 1985, Jakarta: Biro Pusat Statistik.

Melihat fenomena di atas, pemerintah mulai melakukan tindakan korektif. Triologi Pembangunan mengalami pembalikan dengan skala prioritas menjadi pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional. Kebijakan Delapan Jalur Pemerataan menekankan pada aspek pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak, khususnya sandang, pangan dan perumahan; pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; pemerataan pembagian pendapatan; pemerataan kesempatan kerja; pemerataan kesempatan berusaha; pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air; dan kesempatan memperoleh keadilan.¹³

Adanya *political will* pemerintah untuk melihat kualitas hidup manusia secara khusus, memulai era pembangunan sosial di Indonesia¹⁴ yang ditandai antara lain dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang lebih tampak nyata memberi bobot investasi pada manusia. Pengeluaran pemerintah untuk pendidikan dasar, pusat-pusat kesehatan, nutrisi dan keluarga berencana, cenderung mendapat porsi yang semakin meningkat dalam anggaran negara. Strategi ini diikuti oleh perubahan dalam prioritas pengeluaran yang

lebih menekankan efisiensi serta pengeluaran yang lebih ditarget.

Tulisan ini hendak mengkaji proses pembangunan sosial di Indonesia dengan menganalisis dua sektor yang penting, yaitu pendidikan dan kesehatan. Pembahasan lebih ditekankan pada kinerja selama Repelita V dan tahun pertama Repelita VI, kemudian membandingkannya dengan kinerja pada tahun-tahun awal Repelita I. Selain itu, tulisan ini juga ingin mengetahui seberapa jauh komitmen politik pemerintah untuk memperbaiki kualitas hidup manusia, terefleksikan dalam kinerja-kinerja kebijakan.

Konsep Pembangunan Sosial

Seperti yang terjadi pada konsep pembangunan pada umumnya, dapatlah dimengerti bahwa konsep pembangunan sosial juga dipengaruhi oleh beberapa konteks, secara *culture specific*, *situation specific* dan *time specific*. Dengan kata lain, berbagai macam konsep tersebut telah diinterpretasikan secara berbeda dan secara kontekstual yang disesuaikan dengan konfigurasi sosiopolitik dan sosioekonomi dari negara yang bersangkutan.

Untuk dapat memahami konsep pembangunan sosial dengan lebih mendalam, ada tiga kategori makna pembangunan sosial:¹⁵ (a) Pembangunan Sosial sebagai Pengadaan Pelayanan Masyarakat; (b) Pem-

¹³ Moeljarto Tjokrowinoto, "Alternatif Perencanaan Social Budaya Menuju Terwujudnya Manusia Indonesia Seutuhnya", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 29 Juni 1985.

¹⁴ Pembangunan sosial di Indonesia mulai mendapat perhatian secara khusus sejak awal Pelita III.

¹⁵ Moeljarto Tjokrowinoto, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992, Bab III, hal. 37-55.

bangunan Masyarakat sebagai Upaya Terencana untuk Mencapai Tujuan Sosial yang Kompleks dan Bervariasi; dan (c) Pembangunan Sosial sebagai Upaya yang Terencana untuk Meningkatkan Kemampuan Manusia untuk Berbuat.

Pembangunan Sosial sebagai Pengadaan Pelayanan Masyarakat

Dalam konsep ini, pembangunan sosial diartikan sebagai upaya memenuhi kebutuhan dasar manusia yang antara lain berupa pendidikan, kesehatan, pangan, sandang dan perumahan. Konsep ini bukan tanpa kritik karena pemerintah¹⁶ cenderung menempatkan manusia — si penerima layanan — sebagai aktor yang harus secara "pasif" menerima pelayanan apa pun yang diberikan oleh birokrasi peme-

¹⁶Kondisi ini menempatkan pemerintah (negara) dalam konotasi *welfare state* yang menyediakan pelayanan sosial sepenuhnya kepada masyarakat. Konsekuensinya, anggaran untuk pelayanan sosial juga diperbesar. Hardiman dan Midgley mendefinisikan bentuk hubungan ini sebagai *incremental strategy*. Kritik terhadap strategi semacam ini berasal dari dua sisi. Sisi radikal melihat *welfarism* sebagai penopang "ketergantungan" dan menghambat pertumbuhan ekonomi. Sedangkan dari sisi kiri (Marxist), *welfarism* dilihat sebagai bentuk menindasan aspirasi proletariat dan mendukung *capitalism*. Intervensi negara yang terlalu tinggi dalam bidang ekonomi dan sosial dianggap tidak baik karena: (a) menghambat masyarakat untuk kreatif dan berinisiatif dalam memperbaiki hidupnya; (b) mereka melihat bahwa birokrasi-birokrasi yang ada bersifat parasitis di mana sumber-sumber produktif yang langka cenderung tidak akan terdistribusikan dengan baik karena kehadiran mereka. Untuk mengatasi keadaan tersebut *oponent* dari *welfarism* mengusulkan "privatisasi dari pelayanan sosial". Lihat M. Hardiman dan J. Midgley, *The Social Dimension of Development*, London: Gower, 1989 — terutama Bab I.

rintah sesuai dengan kebijaksanaan mereka dengan cara, waktu dan tempat yang telah ditentukan oleh birokrasi.¹⁷ Konsep ini mendekati metode konvensional *top down* yang bercirikan *charity strategy*.

Pembangunan Masyarakat sebagai Upaya Terencana untuk Mencapai Tujuan Sosial yang Kompleks dan Bervariasi

Pengertian kedua dari konsep pembangunan sosial mengandung makna yang lebih bervariasi. Konsep ini tidak hanya menekankan aspek pelayanan sosial saja, tetapi unsur manusia sebagai penerima pelayanan sosial juga turut mendapat perhatian. Tujuan utama pembangunan sosial adalah melibatkan setiap pribadi dalam proses pembebasan dirinya sendiri dari setiap bentuk dominasi atau tekanan, sehingga setiap individu dapat tumbuh secara lengkap dalam hubungannya dengan orang lain.

Pembangunan Sosial sebagai Upaya Terencana untuk Meningkatkan Kemampuan Manusia untuk Berbuat

Masih dijiwai pengertian dari konsep kedua, konsep pembangunan sosial di sini meliputi suatu usaha terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensi manusia dan untuk mengarahkan minat mereka untuk ikut serta dalam proses pembentuk-

¹⁷David Korten, *People-Centered Development: Reflections on Development Theory and Method*, Manila: mimeograph, 1983. Korten mengkritik konsep ini karena lingkungan yang diciptakan menghambat manusia untuk dapat mengembangkan potensinya sebagai "manusia".

an keputusan mengenai berbagai hal yang memiliki dampak bagi mereka dan bagi penerapan keputusan tersebut. Hollnsteiner¹⁸ melihat pembangunan sosial tipe ini sebagai upaya untuk mempromosikan kekuatan manusia, bukan mengabadikan ketergantungan yang menciptakan hubungan antara birokrat dan masyarakat.

Pendapat lain dari Midgley¹⁹ melihat pembangunan sosial sebagai :

"... to result in the fulfillment of people's aspirations for personal achievement and happiness, to promote a proper adjustment between individuals and their communities, to foster freedom and security and to engender a sense of belonging and social propose."

Konsep pembangunan sosial yang berada di bawah pengertian ketiga ini banyak diakui sebagai konsep "ideal" yang dapat mengoreksi ketidakpekaan konsep pembangunan yang berorientasi pertumbuhan, terutama pada dimensi kemanusiaannya. Seperti yang telah disinggung di atas, kajian penting dari konsep pembangunan adalah peran aktif masyarakat sehingga konsep partisipasi menjadi komponen yang penting.

Partisipasi tidak hanya menjadi salah satu tujuan dari pembangunan sosial, te-

tapi juga suatu bagian integral dari proses pembangunan sosial. Banyak yang mengakui bahwa esensi dari pembangunan sosial telah terpenuhi, bila masyarakat telah berpartisipasi sepenuhnya dalam membentuk keputusan yang mempengaruhi kesejahteraan mereka serta dapat mengimplementasikan keputusan-keputusan tersebut. Proses mobilisasi masyarakat dengan cara ini tidak hanya mendorong tercapainya perbaikan kondisi sosial, tetapi dapat pula memperkuat ikatan kemanusiaan dan komunitas. Partisipasi akan menciptakan sense of community yang memberi arti pada eksistensi manusia dan mendorong integrasi sosial.²⁰ Secara garis besar, konsep pembangunan sosial yang mengandalkan komponen partisipasi di dalamnya mempunyai implikasi perubahan mendasar dalam metode perencanaan pembangunan yang semula top-down menjadi bottom-up.

Keinginan dunia internasional untuk menjadikan konsep pembangunan sosial sebagai agenda yang penting mulai terlihat setelah diadakannya *World Summit for Social Development* tanggal 6-12 Maret 1995, yang telah menghasilkan *The Copenhagen Declaration and Programme*

¹⁸Lihat makalah Hollnsteiner "Mobilizing People for Social Development Approaches and Techniques for Populer Participation", makalah dipresentasikan pada Combined Expert Group Meeting on Social Development Alternatives and Second Training Seminar in Local Social Development Planning, UNCRD, Nagoya, 16-29 Oktober, 1985.

¹⁹James Midgley et.al (ed), *Community Participation, Social Development and The State*. London: Methuen, 1986.

²⁰*Proponent* dari konsep pembangunan sosial yang menekankan aspek partisipasi berpendapat bahwa peningkatan kehidupan sosial dari segi material tidak akan berarti banyak, bila kebebasan manusia untuk mewujudkan aspirasinya tetap terbelenggu (*oppressed*). Kondisi ini melahirkan konsep-konsep yang mendukung keluarnya manusia dari belenggu tersebut seperti pemberdayaan (*empowerment*) dan *conscientisation*. Lihat John Friedmann, *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge Mass: Blackwell Press, 1992 dan Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed*. Penguin Books: Harmondsworth, 1972.

of Action.²¹ Deklarasi tersebut menempatkan manusia sebagai pusat pembangunan (*people centered development*) dan mengarahkan ekonomi negara untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dengan lebih efektif. Deklarasi tersebut juga mengekspresikan komitmen dan tanggung jawab generasi sekarang dan yang akan datang untuk mewujudkan keadilan (*equity*) di antara generasi-generasi yang ada, serta menjamin integritas dari penggunaan lingkungan yang berkelanjutan (*sustainable*). Secara garis besar, program aksi yang telah dihasilkan dimaksudkan untuk menciptakan suatu lingkungan nasional dan internasional yang mendukung pembangunan sosial dalam kerangka pertumbuhan ekonomi dan pembangunan berkelanjutan. Permasalahan kemiskinan, usaha meningkatkan lapangan kerja yang produktif, upaya mengurangi pengangguran, serta upaya-upaya yang mendukung integrasi sosial mendapat porsi yang penting.²² Selain itu, konperensi menghasilkan pula suatu ikatan kerja sama antara

negara industri dan negara berkembang yang pada intinya menyetujui pengalokasian minimum sebesar 20% dari anggaran nasional dan 20% dari bantuan luar negeri (ODA -- *Official Development Assistance*) (20 : 20 *global compact*) untuk kebutuhan dasar manusia.

Metode-metode Pengukuran Pembangunan Sosial

Sejak diakui adanya kelemahan yang melekat pada metode konvensional GNP (*Gross National Product*)²³ dalam mengukur kemajuan pembangunan (sosial), muncul berbagai upaya mencari metode pengukuran alternatif yang dapat dikomplementerkan dengan metode GNP tersebut. Metode pengukuran pembangunan sosial sangat diperlukan oleh para perencana, penentu kebijakan dan pembuat keputusan lainnya untuk:²⁴ (a) menilai hasil dari pertumbuhan ekonomi dan dis-

²¹Konperensi ini masih merupakan kelanjutan dari konperensi-konperensi sebelumnya yang diadakan PBB seperti *World Summit for Children* (1990) di New York, *The United Nations Conference on Environment and Development* (1992) di Rio de Janeiro, *The World Conference on Human Rights* (1993) di Vienna, serta *The International Conference on Population and Development* (1994) di Kairo.

²²Konsep-konsep pembangunan yang disulut dalam konperensi tersebut cenderung konvensional, seperti hak asasi, partisipasi, pemberdayaan (*empowerment*), keadilan (*equality*), demokrasi, dan lain sebagainya. Bagaimana mengimplementasikan komitmen-komitmen yang dihasilkan merupakan tantangan tersendiri. Lihat *World Summit for Social Development: The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, 6-12 March, 1995, New York: United Nations.

²³Pertanyaan klasik yang sering dilontarkan untuk menguji keefektifan metode pengukuran GNP adalah "*can growth rate be translated into human progress?*". Kenyataannya bahwa GNP memang tidak mengukur *items* yang menyangkut kesejahteraan seperti distribusi pendapatan dan kekayaan, status pekerjaan, kualitas lingkungan, penyediaan fasilitas pendidikan dan kesehatan, serta aktivitas-aktivitas yang mempunyai nilai ekonomi tetapi "tersembunyi", karena ilegal atau karena mereka tidak memasuki sistem pertukaran (mis. ekonomi informal dan pekerjaan dari buruh domestik yang tidak mendapat gaji). Lihat World Bank, *World Development Report 1982* dan Andrew Webster, *Introduction to the Sociology of Development*, London: Macmillian Press, 1990, khususnya Bab II.

²⁴United Nations, *Social Indicators: Preliminary Guidelines and Illustrative Series*, Statistical Papers, Series M, No. 63, United Nations Publication, New York.

tribusi kesejahteraan masyarakat; (b) memantau dampak sosial dari kebijaksanaan dan pengeluaran masyarakat serta untuk mengukur tingkat efektifitas dan efisiensi penggunaan pengeluaran masyarakat dan individu untuk berbagai jasa pelayanan masyarakat; (c) untuk mengukur kondisi, keadaan, dan *trend* kesejahteraan penduduk; (d) untuk menarik perhatian para perencana umum, pembuat kebijakan dan masyarakat kebanyakan dalam mengukur dan membandingkan antara berbagai masalah-masalah sosial, kesenjangan sosial serta untuk memantau perkembangannya sepanjang waktu; dan (e) untuk memantau kondisi dari kelompok penduduk pada lapisan masyarakat tertentu yang mungkin masih memerlukan perhatian dan bantuan khusus.

Meskipun sudah jelas kegunaan suatu metode pengukuran pembangunan sosial, tetapi masih ada pula pihak-pihak yang bersikap skeptis terhadapnya. Conyers misalnya, melihat pembangunan sebagai suatu proses yang kompleks dan multidimensional sehingga sangatlah sulit memberi batas antara apa yang bersifat "ekonomi", "sosial", "budaya", maupun "politis". Apa yang dipandang sebagai indikator sosial dapat memiliki dampak ekonomi, dan sebaliknya. Conyers juga mempertanyakan nilai-nilai siapakah yang dipakai untuk menentukan apa yang baik secara sosial (nilai perencana, nilai donor atau nilai rakyat). Akhirnya, Conyers mengidentifikasi beberapa tujuan sosial yang sulit dikuantitatifkan, seperti "harga diri", "kekuasaan" dan "keadilan".²⁵

²⁵Lihat Diana Conyers, *An Introduction to Social Planning in the Third World*. New York:

Terlepas dari polemik di atas, Indonesia melihat pentingnya metode pengukuran pembangunan sosial. Data tentang karakteristik sosial masyarakat dikumpulkan melalui berbagai cara seperti Sensus Penduduk, Survei Penduduk antar Sensus (Supas), Survei Angkatan Kerja (Sakernas), dan Survei Ekonomi Nasional (Susenas).²⁶ Karena masing-masing metode tersebut mempunyai kelemahan, maka kerja sama antara metode-metode pengukuran yang ada dapat dipakai untuk menutupi kelemahan yang ada.

Selain metode-metode pengukuran di atas, sejak tahun 1990 metode *Human Development Index* (HDI)²⁷ sering pula dipa-

John Wiley & Sons, 1982 serta Moeljarto Tjokrowinoto, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, hal. 52.

²⁶Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) diandalkan untuk mengukur perkembangan kesejahteraan masyarakat atau untuk menguji dan menganalisis berbagai masalah di bidang sosial. Meskipun ide Susenas adalah untuk menguji masalah sosial tertentu tetapi bagaimanapun juga analisis yang dilakukan sangat bergantung kepada bagaimana orang yang berhubungan menanggapi masalah sosial tertentu. Tujuan khusus dari Susenas ini bersifat fleksibel, artinya karakteristik-karakteristik yang tercakup dalam survei bisa berubah tergantung kepada prioritas yang diperlukan selama kurun waktu tertentu. Lihat Pajung Surbakti, *Survei Sosial Ekonomi Nasional: Suatu Sumber Data Berkesinambungan Untuk Analisis Kesejahteraan Rakyat Indonesia*, Jakarta: BPS, 1995.

²⁷Metode HDI biasanya diikutsertakan dalam buku *Human Development Report* yang diterbitkan UNDP setiap tahun sejak tahun 1990. Dalam tulisan ini konsep *human development* penulis setarakan artinya dengan *social development*. Pada tahun 1990, *Human Development Report* dikonsentrasikan pada upaya mendefinisikan konsep *human development* serta cara pengukurannya. Selain itu, buku tersebut berusaha mencari hubungan antara *economic growth* dan *human*

kai sebagai alat pengukur tingkat kesejahteraan masyarakat. Meskipun dari tahun ke tahun HDI mendapat penekanan yang berbeda, tetapi intinya HDI mengidentifikasi kemampuan dasar yang harus dimiliki tiap-tiap individu untuk dapat berpartisipasi di masyarakat. Kemampuan dasar tersebut antara lain menyangkut kemampuan untuk dapat mencapai hidup yang panjang dan sehat, kemampuan untuk mendapatkan ilmu pengetahuan, dan kemampuan untuk mendapatkan akses pada sumber-sumber yang diperlukan dalam rangka hidup yang layak.

Human Development Index mempunyai tiga komponen: (i) angka harapan hidup pada saat lahir (*life expectancy at birth*); (ii) *educational attainment* yang terbagi menjadi *adult literacy* dan *primary and secondary enrollement ratio*; ser-

development. Human Development Report pada tahun 1991 berusaha mengkaji kemungkinan restrukturisasi pola pengeluaran dan alokasi bantuan (*aid*) dari negara berkembang untuk membiayai prioritas kebutuhan dasar manusia di negara tersebut. Laporan tahun 1992 menelaah upaya pembangunan manusia secara nasional melalui perspektif internasional dan lingkungan eksternal. Mereka menyimpulkan bahwa perdagangan dan kesempatan finansial di pasar internasional sangat diperlukan dibandingkan *aid* untuk meningkatkan *human development* di negara berkembang. Tema dasar dari laporan tahun 1993 adalah partisipasi masyarakat. Sedangkan tema pada tahun 1994 menitikberatkan pada konsep *human security*. Akhirnya laporan tahun 1995 memfokuskan diri pada isu *gender and development*. Adanya perbedaan tekanan dalam tiap-tiap *Human Development Report* tersebut menghasilkan bermacam-macam metode pengukuran pula, seperti GDI (*Gender-Related Development Index*), GEM (*Gender Empowerment Measure*), dan HFI (*Human Freedom Index*). Lihat *Human Development Report* Tahun 1990-1995, Oxford: UNDP.

ta (iii) *income*. Nilai HDI tiap-tiap negara menunjukkan seberapa jauh langkah yang harus dilalui negara itu untuk dapat mencapai tujuan sosialnya. Semakin angka HDI suatu negara mendekati angka satu, semakin dekat pula negara tersebut dapat mencapai tujuan sosialnya. Sampai saat ini, Indonesia dikategorikan sebagai negara dengan "medium" HDI.

Perkembangan dan Strategi Kebijakan Pembangunan Sosial di Indonesia

Perkembangan dan strategi kebijakan pembangunan sosial di Indonesia telah dilakukan sejalan dengan kondisi ekonomi politiknya. Seperti telah disinggung pada awal tulisan ini, kebijakan pembangunan nasional pada awal Repelita I (1969/1970 - 1974/1975) masih cenderung *economic bias* dengan prioritas meraih pertumbuhan. Baru pada Repelita II (1974/1975 - 1979/1980) dengan mulai disusunnya GBHN, makna pembangunan sosial mulai mendapat sorotan seperti yang terlihat dalam butir-butir GBHN berikut:

"... pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah atau kepuasan batiniah saja, melainkan keselarasan, keserasian dan keseimbangan antara keduanya; bahwa pembangunan itu merata di seluruh Tanah Air; bahwa bukan hanya untuk suatu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi untuk seluruh masyarakat dan harus benar-benar dirasakan oleh seluruh Rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup".

"... Sedangkan titik berat dalam Pembangunan Jangka Panjang adalah pembangunan bidang ekonomi dengan sasaran utama untuk mencapai keseimbangan antara bidang pertanian dan bidang industri dan pemenuhan kebutuhan dasar manusia, yang

berarti bahwa sebagian besar dari usaha pembangunan diarahkan kepada pembangunan ekonomi, sedangkan pembangunan bidang-bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapi bidang ekonomi.

Pembangunan di luar bidang ekonomi tersebut dilaksanakan seiring dan serasi dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam bidang ekonomi, maka tersedialah sumber-sumber pembangunan yang lebih luas bagi peningkatan pembangunan di bidang-bidang sosial-budaya, politik dan pertahanan keamanan nasional."

Mulai disorotinya pembangunan sosial semenjak Repelita II juga merupakan akibat tekanan politik dari beberapa pihak yang ingin memperjuangkan pemerataan. Dampak langsung dari adanya tekanan ini adalah dikeluarkannya program Inpres yang antara lain meliputi pembangunan Sekolah Dasar di seluruh Indonesia. Kebijakan pembangunan sosial lebih bersifat *manifest* semenjak Repelita III (1979/1980 - 1983/1984).²⁸ Program yang nampak antara lain menyangkut:²⁹ (a) pengadaan berbagai pelayanan sosial dan peningkatan akses bagi kaum miskin dalam pelayanan sosial, seperti pelayanan kesehatan, sanitasi, pendidikan, keluarga

berencana, dan sebagainya; (b) perluasan jangkauan pelayanan lembaga perkreditan rakyat yang diwujudkan dalam KCK, kredit Bimas dan lain sebagainya; (c) pembangunan infrastruktur ekonomi yang menjangkau rakyat kecil, terutama dalam infrastruktur pertanian; dan (d) pembinaan kelembagaan yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan dan pemerataan pendapatan, seperti Program Pengembangan Wilayah (PPW), Bimbingan Massal (Bimas), Program Peningkatan Pendapatan Petani kecil (P4K), dan lain sebagainya. Tiga *current policies* yang masih menjadi tantangan dalam aktualisasinya terwujud melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1993 tentang *Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan* melalui program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Keputusan Presiden Nomor 90 tanggal 30 Desember 1995 yang memberi "kewajiban" bagi para konglomerat yang berpenghasilan lebih dari Rp 100 juta untuk memberikan sumbangan sebesar 2% yang akan dipakai untuk memberikan bantuan kepada Keluarga Prasejahtera dan Keluarga Sejahtera I, serta program Pekan Imunisasi Nasional (PIN).

²⁸Semenjak Repelita III tidak terdapat lagi pengklasifikasian yang jelas apakah suatu program merupakan program sektor ekonomi sosial. Pemerintah telah menetapkan "pendekatan integratif" terhadap proses pembangunan. Inti dari pendekatan ini adalah kebijakan dan program yang diterapkan untuk meraih tujuan ekonomi seyogyanya dapat mempunyai dampak pada tujuan sosial, dan begitu pula sebaliknya.

²⁹Vidhyandika Moeljarto, "Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia: Strategi, Kinerja dan Kendala" dalam buku *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*, Bantarto Bandoro, J. Kristiadi, Mari Pangestu, Onny S Prijono (eds). Jakarta: CSIS, 1995.

Seperti yang sudah disinggung sedikit di atas, pembangunan sosial sangat mengandalkan berbagai dimensi kebijakan yang langsung menyentuh pada upaya memperbaiki kualitas hidup manusia. Dua kebijakan krusial adalah bidang pendidikan dan kesehatan yang merupakan bagian dari upaya pembangunan sumber daya manusia. Dua kebijakan ini dianggap penting karena menurut teori *human capital*, hanya dengan memberi investasi yang proporsional kepada ma-

nusia, produktivitas mereka akan meningkat. Dengan peningkatan produktivitas, manusia cenderung akan dapat memperbaiki hidupnya.

Penelitian yang dilakukan Bank Dunia³⁰ telah banyak mengkaji korelasi antara peningkatan taraf pendidikan dan kesehatan dengan kemampuan manusia dalam meningkatkan hidupnya. Di bidang pendidikan, petani yang berpendidikan lebih baik cenderung lebih inovatif daripada petani yang tidak berpendidikan sama sekali. Satu studi Bank Dunia membuktikan bahwa petani yang telah menyelesaikan 4 tahun dari pendidikan mereka -- suatu taraf minimum untuk mencapai tingkat melek huruf -- memproduksi kira-kira 8% lebih banyak dibandingkan petani yang tidak pernah mengenyam pendidikan sama sekali. Secara garis besar, (lamanya) pendidikan memberi individu lebih banyak kesempatan untuk mencari alternatif pekerjaan yang sesuai.

Bidang kesehatan sendiri tidak kalah pentingnya dengan bidang pendidikan. Produktivitas seseorang juga berkorelasi positif dengan tingkat kesehatan. Seorang anak yang mempunyai gizi yang baik akan meningkatkan kapasitas belajarnya. Banyak studi menunjukkan korelasi antara tingkat gizi dengan kemampuan belajar seseorang. Seorang anak yang bergizi rendah akan mempunyai kinerja akademik yang buruk. Dari contoh-contoh yang ada dapat dilihat betapa pentingnya memberi investasi yang proporsional dalam bidang

pendidikan maupun kesehatan dalam pembangunan sosial.

Kinerja Pembangunan Sosial di Indonesia

Program-program pembangunan yang termanifestasikan melalui berbagai kebijakan sosial telah menghasilkan kinerja untuk dievaluasi. Kinerja yang dihasilkan erat kaitannya dengan komitmen politik pemerintah untuk melaksanakan pembangunan sosial dengan didukung alokasi dana yang memadai. Permasalahan penting yang berkaitan dengan evaluasi kinerja ini ialah mempertanyakan apakah sudah maksimal upaya pemerintah dalam melaksanakan pembangunan sosial. Analisis kinerja ini akan disarikan dari berbagai sumber data, misalnya *Human Development Report*, *World Development Report*,³¹ dan Statistik Indonesia. Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia di depan DPR tanggal 16 Agustus 1994 dan 16 Agustus 1995, akan dipakai sebagai sumber data yang utama. Tulisan ini akan mengevaluasi 2 bidang pembangunan sosial yang penting, yaitu pendidikan dan kesehatan.

Pendidikan

Pembangunan pendidikan³² yang dilaksanakan selama PJP I telah menunjuk-

³¹World Bank, *Indonesia: Strategy for a Sustained Reduction in Poverty*, Country Study, 1990 (khusus Bab IV).

³²Disarikan dari Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI di depan DPR tanggal 16 Agustus 1994 (sub pendidikan - Bab XVI, hal. 3-37) dan 16 Agustus 1995 (sub pendidikan - bab XVII, hal. 3-53).

³⁰World Bank, *Poverty*, World Development Report 1990.

kan hasil yang sangat berarti dengan makin banyaknya penduduk yang memperoleh kesempatan belajar. Indikator paling jelas untuk menggambarkan hasil tersebut dicerminkan melalui peningkatan angka partisipasi pada setiap jenjang pendidikan atau rasio antara jumlah peserta didik di suatu jenjang pendidikan (SD, SLTP, SLTA, PT³³) terhadap jumlah penduduk kelompok usia untuk jenjang pendidikan yang bersangkutan. Berbagai kebijakan yang masih menjadi prioritas sampai dengan Repelita VI antara lain: (1) melaksanakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun; (2) membina pendidikan menengah umum dan kejuruan; (3) membina pendidikan tinggi dan luar sekolah; (4) membina guru dan tenaga kependidikan lainnya; (5) mengembangkan kurikulum dan buku; dan (6) meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan.

Untuk jenjang Sekolah Dasar termasuk madrasah ibtidaiyah (SD-MI), sejak dicanangkannya program Inpres SD yang diselenggarakan sejak tahun 1973, yang kemudian diperkuat dengan program Wajib Belajar Enam Tahun yang dimulai sejak tahun 1984, program-program tersebut menghasilkan peningkatan angka partisipasi pendidikan secara mencolok. Pada tahun 1993/1994, angka partisipasi murni (APM) atau rasio murid SD-MI berusia 7-12 tahun terhadap penduduk kelompok usia 7-12 tahun adalah sebesar 93,5%. Dengan kata lain, pada tahun itu dari sekitar 26,8 juta penduduk usia 7-12 tahun, tercatat sekitar 25,1 juta orang

yang menempuh pendidikan di SD-MI; suatu hasil yang cukup menggembirakan bila dibandingkan dengan kondisi tahun 1968 di mana hanya sekitar 7,5 juta atau sekitar 41,4% murid usia 7-12 yang dapat menempuh pendidikan SD.

Pada tahun pertama Repelita VI (1994/95), angka APM tersebut menurun menjadi mencapai 93,3%. Penurunan APM tahun 1994/95 dibandingkan tahun 1993/94 bukan berarti telah terjadi penurunan partisipasi atau penurunan daya tampung SD-MI, tetapi dikarenakan makin banyaknya anak didik yang memasuki SD-MI sebelum usia 7 tahun dan telah memasuki sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP) sebelum genap berusia 12 tahun. Bila dilihat dari perhitungan angka partisipasi kasar (APK) SD-MI, yaitu rasio jumlah murid SD-MI terhadap jumlah penduduk usia 7-12 tahun, pada tahun 1993/94, APK SD-MI mencapai lebih dari 107,4%, suatu peningkatan yang proporsional dibandingkan APK tahun 1968 yang baru mencapai 68,7%. Pada tahun 1994/95, APK mengalami kenaikan lagi yaitu sebesar 110,8%. Tabel 1 menjelaskan dengan lebih terperinci perkembangan jumlah murid, guru, dan lulusan tingkat SD-MI tahun 1968, 1989/90 - 1993/94 dan 1994/95.

Meskipun kinerja yang ditampakkan pendidikan SD-MI cukup bagus, tetapi masih ada beberapa masalah klasik masih perlu ditanggulangi. Masalah tersebut menyangkut: (i) kualitas pendidikan; dan (ii) masih terdapatnya sekitar 1 juta anak usia 7-12 tahun pada akhir Repelita V yang belum tertampung di sekolah karena alasan isolasi geografis, penduduk

³³Tulisan ini tidak akan membahas kinerja Perguruan Tinggi.

Tabel 1

PERKEMBANGAN JUMLAH MURID, GURU DAN LULUSAN TINGKAT SEKOLAH DASAR (SD DAN MI) 1968, 1989/90-1993/94, 1994/95

No	Komponen	Satuan	Awal	Repelita V						Repelita
			PJP-I							VI
			1968	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	
1.	Penduduk Usia 7-12 tahun	ribu orang	17.897,0	25.906,2	27.590,2	27.570,2	27.558,1	26.810,3	26.599,3	
2.	Murid Baru Kelas I Tingkat SD	ribu orang	1.778,0	4.821,8	4.853,4	4.874,9	4.861,8	4.848,8	4.788,2	
	a. SD	ribu orang	..	4.378,2	4.254,7	4.247,3	4.227,436	4.211,2	4.154,8	
	b. MI	ribu orang	..	443,6	598,7	627,6	34,4	637,6	633,4	
3.	Murid Tingkat Sekolah Dasar	ribu orang	12.300,0	29.873,9	29.408,6	29.577,7	29.598,8	29.591,9	29.481,3	
	a. SD	ribu orang	..	26.528,6	26.348,4	26.325,7	26.340,0	26.319,9	26.181,5	
	b. MI	ribu orang	..	3.345,3	3.060,2	3.258,8	3.258,8	3.272,0	3.299,8	
4.	Lulusan Tingkat Sekolah Dasar	ribu orang	928,6	3.633,7	3.678,6	3.557,5	3.650,3	3.839,9	3.841,7	
	a. SD	ribu orang	..	3.355,7	3.336,6	3.213,8	3.283,9	3.471,4	3.471,4	
	b. MI	ribu orang	..	278,0	342,0	343,7	366,4	368,5	370,3	
5.	Jumlah Guru Tingkat Sekolah Dasar	ribu orang	308,6	1.141,4	1.255,7	1.261,1	1.276,2	1.297,0	1.317,4	
	a. SD	ribu orang	..	..	1.136,9	1.141,0	1.153,8	1.172,5	1.172,5	
	b. MI	ribu orang	..	...	118,8	120,1	122,4	124,5	144,9	
6.	Murid Usia 7-12 tahun	ribu orang	7.403,0	25.442,3	24.850,4	25.067,1	25.215,2	25.064,5	24.813,9	
7.	Angka Partisipasi Murni ²⁾ Tingkat Sekolah Dasar (SD dan MI)	%	41,4	98,2	90,1	90,9	91,5	93,5	93,3	
8.	Angka Partisipasi Kasar ³⁾ Tingkat Sekolah Dasar (SD dan MI)	%	68,7	115,3	106,6	107,3	107,4	110,4	110,8	

1) Tahun Ajaran

2) Angka Partisipasi Murni = $\frac{\text{Jumlah murid SD dan MI yang berusia 7-12 tahun}}{\text{Jumlah penduduk kelompok usia 7-12 tahun}} \times 100\%$

3) Angka Partisipasi Kasar = $\frac{\text{Jumlah murid SD dan MI keseluruhan}}{\text{Jumlah penduduk kelompok usia 7-12 tahun}} \times 100\%$

.. Tidak ada data

yang berpindah-pindah, dan rendahnya kemampuan ekonomi sebagian anggota masyarakat untuk menyekolahkan anaknya.

Upaya menangkal masalah pertama dilakukan melalui penambahan jumlah dan jenis buku bacaan dan buku pelajaran, pengadaan peralatan ketrampilan, kesenian dan olahraga, serta dengan penataran guru dan pembina. Sedangkan upaya mengatasi permasalahan kedua dilakukan dengan program guru kunjung, program SD Kecil atau SD dengan jumlah murid, guru dan ruang yang terbatas dan SD Pamong, yaitu sama dengan program SD Kecil hanya saja tidak mempunyai gedung atau ruang belajar tersendiri. Upaya memperbaiki pendidikan SD-MI secara keseluruhan dilakukan dengan pembangunan unit gedung baru, kelas baru dan rehabilitasi gedung. Tabel 2 memperlihatkan pembinaan pendidikan dasar (SD dan SLTP) tahun 1968, 1989/90-1993/94 dan 1994/95.

Program pendidikan SLTP ditujukan pada peningkatan mutu dan perluasan daya tampung dalam rangka persiapan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun. Pada tahun 1993/94, jumlah lulusan SD-MI yang melanjutkan ke SLTP (tidak termasuk Madrasah Tsanawiyah/MTS) berjumlah 2,15 juta orang atau 56,1% dari jumlah seluruh lulusan SD-MI. Angka melanjutkan ini meningkat sebesar 0,9% dibandingkan tahun 1992/93, dan sebesar 10,1% bila dibandingkan tahun 1968. Pada tahun 1994/95 angka melanjutkan mengalami kenaikan, yaitu sekitar 2,2 juta orang atau 57,4% dari jumlah seluruh lulusan SD-MI.

Angka partisipasi kasar (APK), yaitu rasio antara jumlah murid SLTP dengan jumlah penduduk kelompok usia 13-15 tahun pada tahun 1993/94 adalah sebesar 43,4% (tanpa memperhitungkan Mts) atau menurun sebesar 0,5% dari 43,9% pada tahun 1992/93. Apabila murid Mts diperhitungkan, maka APK pada tahun 1993/94 adalah sebesar 52,7 %, sedangkan pada tahun 1992/93 adalah sebesar 53,0%. Sementara itu, apabila APK tahun 1993/94 (tidak termasuk Mts) dibandingkan dengan APK tahun 1968 sebesar 16,9%, maka dalam 25 tahun PJP I, APK untuk SLTP meningkat hampir 3 kali lipat. Pada tahun 1994/95, APK berkisar 46,2% atau 2,8% lebih tinggi dibandingkan tahun 1993/94. Apabila murid MTs diperhitungkan, maka APK tahun 1994/95 adalah sebesar 56,2% atau 3,5% lebih tinggi dibandingkan tahun 1993/94. Tabel 3 menunjukkan kinerja SLTP selengkapnya.

Tidak banyak berbeda dengan pendidikan tingkat SD-MI, upaya meningkatkan kualitas SLTP dilakukan dengan pembinaan berbagai jenis pendidikan lainnya seperti SMP Kecil, SMP Terbuka, Pondok Pesantren, dan Kelompok Belajar Paket B. Kebijakan ini juga ditujukan dalam rangka memberi kesempatan yang lebih luas kepada lulusan SD-MI yang ingin melanjutkan pendidikan ke tingkat SMP (lihat Tabel 2).

Pada tahun 1993/94, jumlah murid SLTA, yaitu SMA dan SLTA Kejuruan dan Teknologi (tidak termasuk Madrasah Aliyah (MA)) tercatat 1,34 juta atau meningkat dari sekitar 1,33 juta orang pada tahun 1992/93. Peningkatan ini sejalan dengan peningkatan jumlah lulusan

Tabel 2

PEMBINAAN PENDIDIKAN DASAR (SD DAN SLTP)
1968, 1989/90 - 1993/94, 1994/95

No	Jenis Kegiatan	Satuan	Awal PJP-	Repelita V					Repelita VI
			I						VI
			1968	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
1.	Sekolah Dasar								
	Pembangunan Sekolah Dasar	unit (3 ruang)	-	140	400	692	725	699	700
	Pembangunan Ruang Kelas Baru	kelas	-	250	1.000	1.200	1.400	1.600	1.954
	Jumlah Sekolah Dasar	ribu sekolah	63,1	146,6	147,1	147,7	148,3	148,9	149,6
	Penataran Guru dan Pembina	orang	-	63.798	71.387	76.130	82.554	87.585	253.141
	Pengadaan Buku Pelajaran Pokok	buku	-	600.000	1.021.500	10.446.745	14.455.165	14.882.000	32.351.800
	Pengadaan Buku Bacaan	buku	-	4.081.300	6.000.000	14.154.625	20.600.000	22.179.200	24.633.264
	Pengadan Alat Peraga SD, IPS, IPA, Matematika, Bahasa Indonesia, dan Pendidikan Pancasila	perangkat	-	100.018	208.640	259.999	258.606	322.550	387.492
2.	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)								
	Pembangunan Gedung	gedung	-	94	549	323	250	205	236
	Pembangunan Ruang Kelas Baru	kelas	-	1.073	1.587	23331	2.529	1.878	5.220
	Rehabilitasi Gedung	gedung	-	68	168	293	293	818	714
	Pembangunan Ruang Lab. IPA	ruang	-	18	97	146	150	184	81
	Pembangunan Ruang Perpustakaan	ruang	-		53	173	166	902	309
	Pengadaan Alat Kesenian dan Olah Raga	perangkat	-	1.250	2.370	1.303	2.967	3.424	7.337
	Pengadaan Alat Peraga Matematika	perangkat	-	625	8.152	10.441	14.151	11.703	12.336
	Pengadaan Alat Praktek IPA	perangkat	-	3.826	4.308	4.490	4.850	4.400	
	Pengadaan Alat Ketrampilan SMP	perangkat	-	604	672	1.409	1.514	1.287	1.635

Tabel 3

PERKEMBANGAN JUMLAH MURID, GURU, DAN
LULUSAN SEKOLAH LANJUTAN TINGKAT PERTAMA¹
1968, 1989/90-1993/94, 1994/95

N o	Komponen	Satuan	Awal PJP-I	Repelita V					Repelita VI
			(1968)	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
1.	Penduduk Usia 13-15 tahun	ribu orang	6.818,0	12.583,6	12.308,9	12.521,7	12.716,0	13.243,7	13.405,3
2.	Lulusan tingkat SD	ribu orang	908,6	3.633,7	3.678,6	3.557,5	3.650,3	3.839,9	3.841,7
	a. SD	ribu orang	..	3.355,7	3.336,6	3.213,8	3.283,9	3.471,4	3.471,4
	b. MI	ribu orang	..	278,0	342,0	343,7	366,4	368,5	370,3
3.	Murid baru tingkat I SLTP	ribu orang	346,0 ²⁾	2.176,6 ²⁾	2.012,7 ²⁾	1.999,2	2.015,2	2.153,9	2.203,7
4.	Murid SLTP	ribu orang	1.150,0 ²⁾	5.852,5 ²⁾	5.686,1 ²⁾	5.604,5	5.576,4 ²⁾	5.746,3	6.199,9
5.	Lulusan SLTP	ribu orang	306,9 ²⁾	1.802,2 ²⁾	1.701,9 ²⁾	1.663,1	1.613,8 ²⁾	1.630,4	1.660,8
6.	Jumlah Guru SLTP	ribu orang	63,3	467,1	409,7	389,5	375,0	359,8	396,8
	a. Negeri	ribu orang	..	211,7	211,8	212,2	214,3	215,8	232,4
	b. Swasta	ribu orang	..	255,4	197,9	177,3	160,7	144,0	164,4
7.	Angka Partisipasi Kasar ³⁾	%	16,9	46,5	46,2	44,8	43,9	43,4	46,2
8.	Angka Melanjutkan ke SLTP	%	46,0	59,9	54,7	56,2	55,2	56,1	57,4

1) Tahun Ajaran, tidak termasuk Madrasah Tsanawiyah (Mts)

2) Termasuk SLTP Kejuruan

3) Angka Partisipasi Kasar = $\frac{\text{Jumlah murid SLTP (tidak termasuk Mts)}}{\text{Jumlah penduduk kelompok usia 13-15 tahun}} \times 100\%$

.. = Tidak ada data

Tabel 4

PERKEMBANGAN JUMLAH MURID, GURU DAN LULUSAN SEKOLAH
LANJUTAN TINGKAT ATAS¹
1968, 1989/90-1993/94, 1994/95

No	Komponen	Satuan	Awal	Repelita V					Repelita VI
			PJP-I (1968)	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
1.	Penduduk Usia 16-18 tahun	ribu orang	5.602,0	11.616,0	11.485,1	11.709,2	11.886,0	12.378,7	12.708,5
2.	Lulusan SLTP	ribu orang	306,9	1.802,2	1.701,9	1.663,1	1.613,8	1.630,4	1.660,8
3.	Murid baru tingkat I SLTA	ribuorang	105,2	1.401,6	1.330,1	1.375,7	1.325,4	1.342,1	1.408,6
	a. SMU	ribu orang	..	955,2	880,0	899,9	823,4	835,8	867,6
	b. SMK	ribu orang	..	446,4	450,1	475,8	502,0	506,3	541,0
4.	Jumlah murid SLTA	ribu orang	482,0	4.030,9	3.900,7	3.841,0	3.766,7	3.755,8	3.889,2
	a. SMU	ribu orang	225,0	2.723,9	2.610,3	2.583,2	2.483,1	2.389,5	2.409,0
	b. SMK	ribu orang	172,0	1.307,0 ²⁾	1.290,4 ²⁾	1.257,8	1.283,6	1.366,3	1.480,2
5.	Lulusan SLTA	ribu orang	100,3	1.082,4	1.131,1	1.195,5	1.136,6	1.104,8 ³⁾	1.139,5
6.	Jumlah Guru SLTA	ribuorang	36,1	347,4	316,5	307,5	299,1	297,1	306,4
	a. Negeri	ribu orang	..	107,1	105,7	113,7	114,7	115,4	129,9
	b. Swasta	ribu orang	..	240,4	210,8	193,8	184,4	181,7	176,5
7.	Angka Partisipasi Kasar ⁴⁾	%	8,6	34,7	34,0	32,8	31,7	30,3	30,6
	a. SMU	%	4,0	23,4	22,7	22,1	20,9	19,3	19,0
	b. SMK	%	4,6 ²⁾	11,3 ²⁾	11,3 ²⁾	10,7	10,8	11,0	11,6
8.	Angka Melanjutkan ke SLTA	%	35,3	77,8	78,2	82,7	82,1	82,3	84,8

1) Tahun Ajaran, tidak termasuk Madrasah Aliyah (MA)

2) Termasuk SPG/SGO

3) Angka Diperbaiki

3) $\text{Angka Partisipasi Kasar} = \frac{\text{Jumlah murid SLTP (tidak termasuk MA)}}{\text{Jumlah penduduk kelompok usia 16-18 tahun}} \times 100\%$

.. = Tidak ada data

SLTP dari sekitar 1,61 juta menjadi 1,63 juta. Dengan demikian, angka melanjutkan ke SLTA atau rasio jumlah murid baru SLTA terhadap jumlah lulusan SLTP juga meningkat dari 82,1% menjadi 82,3%. Angka ini hampir sama jika dibandingkan dengan akhir Repelita IV, tetapi meningkat cukup banyak, yaitu sekitar 47% dari keadaan tahun 1968 yang baru mencapai 35,3%. Pada tahun 1994/95 murid SLTA berjumlah 1,4 juta. Angka melanjutkan juga meningkat menjadi 84,8% pada tahun 1994/95.

Angka melanjutkan yang menggembarakan ternyata tidak diikuti dengan APK. Pada tahun 1993/94 tercatat APK sebesar 30,3%, atau menurun sekitar 1,4% dari 31,7% pada tahun 1992/93. Pada tahun 1994/95, angka APK tidak mengalami kemajuan yang berarti, yaitu sebesar 30,6. Penurunan APK SLTA ini banyak disebabkan kondisi ekonomi penduduk usia 16-18 tahun yang membuat mereka terpaksa bekerja. Walaupun demikian, kemajuan pendidikan di tingkat SLTA selama PJP I menunjukkan kemajuan yang cukup berarti. Pada tahun 1968, APK tingkat SLTA (tidak termasuk MA) hanya sebesar 8,6% dengan jumlah murid hanya sekitar 482 ribu, sedangkan pada akhir Repelita V dengan APK sebesar 30,3% tercatat lebih dari 3,76 juta orang murid. Jumlah lulusan pada tahun 1968 hanya sekitar 100 ribu, sedangkan pada akhir Repelita V berjumlah lebih dari 1,1 juta orang atau meningkat 11 kali dibandingkan dengan awal PJP I. Tabel 4 memperlihatkan hasil selengkapnya.

Kesehatan

Bidang kesehatan³⁴ menempati posisi sentral dalam mensejahterakan masyarakat. Kebijakan-kebijakan kesehatan penting antara lain adalah: (1) meningkatkan mutu dan pemerataan pelayanan kesehatan; (2) meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan untuk penduduk miskin dan desa tertinggal; dan (3) meningkatkan status gizi masyarakat. Untuk mendukung pelayanan kesehatan tersebut, terutama kegiatan pelayanan kesehatan ibu dan anak melalui puskesmas, selama Repelita V telah ditempatkan dokter sebagai pegawai tidak tetap (dokter PTT) dan bidan di desa, masing-masing sebanyak 4.952 orang dokter dan 19.712 orang bidan. Jumlah dokter meningkat dari 4,3 dokter untuk melayani 100.000 penduduk pada tahun 1968 menjadi 16,9 dokter untuk 100.000 penduduk pada tahun 1993/94. Pada tahun 1994/95, jumlah dokter meningkat lagi menjadi 33 dokter untuk 100.000 penduduk. Tabel 5 memperlihatkan perkembangan jumlah beberapa jenis tenaga kesehatan.

Upaya peningkatan kesehatan juga didukung perkembangan jumlah puskesmas. Pada tahun 1993/94 telah dibangun 140 Puskesmas dan 1.387 Puskesmas pembantu. Pada Repelita VI tahun I (1994/95) telah dibangun 30 Puskesmas dan 500 Puskesmas pembantu. Selanjutnya selama Repelita V telah dibangun 775 Puskesmas

³⁴Disarikan dari Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI di depan sidang DPR pada tanggal 16 Agustus 1994 (sub kesehatan - bab XVIII, hal 3 - 37) dan 16 Agustus (sub kesehatan - bab XVIII, hal. 3 - 94).

Tabel 5

PERKEMBANGAN JUMLAH BEBERAPA JENIS TENAGA KESEHATAN¹
1968, 1989/90-1993/94, 1994/95

Jenis Tenaga	Awal PJP-I	REPELITA V					Repelita VI
	(1968)	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
1. Dokter	5.000	1.632	1.096	924	2.604	1.700	3.316
2. Dokter Gigi	-	346	263	622	520	336	896
3. Perawat) ²⁾	3.767						
4.) perawat	-	10.840	11.003	7.090	9.655	4.490	12.241
5. Bidan)	3.863						
6. Paramedis Non Perawat dan Pekarya Kesehatan	2.085	5.145	4.983	3.199	1.904	3.803	1.531
7. Tenaga akademis bidang kesehatan	1.182	1.251	1.605	1.560	1.367	605	2.070
8. Jumlah	15.897	19.214	18.950	13.395	16.050	10.934	20.054

- 1) Angka Kumulatif untuk tahun 1968, yang lain angka tahunan
- 2) Mulai tahun 1976/77 Perawat dan Bidan ditingkatkan menjadi tenaga Perawat Kesehatan

Tabel 6

PERKEMBANGAN PELAKSANAAN PEMBANGUNAN PUSKESMAS¹
1969/70, 1989/90-1993/94, 1994/95

No	Jenis Kegiatan	Satuan	Awal PJP-I	Repelita V					Repelita VI
			(1969/70)	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
1.	Pembangunan Puskesmas	unit	-	100	200	169	166	140	30
2.	Pembangunan Puskesmas Pembantu	gedung	-	976	1.805	1.492	1.545	1.387	500
3.	Pembangunan Rumah Dokter	rumah	-	203	404	393	423	300	230
4.	Perbaikan Puskesmas	gedung	-	606	844	2.390	1.943	1.575	1.168
5.	Perbaikan Puskesmas Pembantu	gedung	-	601	1.096	5.179	3.088	2.900	2.931
6.	Pengadaan Puskesmas Keliling	unit	-	300	599	595	578	720	528

- 1) Angka tahunan

Tabel 7

JUMLAH KLINIK KELUARGA BERENCANA MENURUT STATUS¹
 1969/70, 1988/89, 1989/90 - 1993/94
 (orang)

No	Status Klinik	1969/70	Akhir Repelita IV	Repelita				
			(1988/89)	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
1.	Departemen Kesehatan	-	7.418	7.618	8.056	9.372	9.870	10.646
2.	ABRI	-	528	536	539	547	549	571
3.	Instansi Pemerintah lainnya	-	377	392	405	417	433	464
4.	Swasta	-	1.065	1.128	1.206	1.305	1.380	1.474
	Jumlah	727	9.388	9.674	10.206	11.641	12.232	13.155

1) Angka kumulatif sejak Repelita I

Tabel 8

JUMLAH PERSONALIA KLINIK KELUARGA BERENCANA¹
 1969/70, 1988/89, 1989/90 - 1993/94
 (orang)

No	Jenis Personalia KB	1969/70	Akhir Repelita IV	Repelita				
			(1988/89)	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
1.	Dokter	421	8.402	8.962	9.527	9.551	9.621	11.100
2.	Bidan	855	10.803	10.882	11.954	11.993	12.162	15.429
3.	Pembantu Bidan)		10.882			17.613	17.931	
	)	524		17.515	17.515			28.870
4.	Tenaga Administrasi)		7.059			7.129	7.232	
	Jumlah	1.800	37.263	37.359	38.996	46.286	46.946	55.399

1) Angka kumulatif sejak Repelita I

dan 7.205 Puskesmas pembantu. Realisasi dari pembangunan Puskesmas dan Puskesmas pembantu selama Repelita V mencapai 112,6% dan 99,6% seperti yang ditunjukkan Tabel 6.

Upaya memperbaiki tingkat kesehatan masyarakat didukung pula oleh berbagai kebijakan seperti: (1) peningkatan pelayanan kesehatan ibu dan anak; (2) pemeliharaan kesehatan usia sekolah; (3) pelayanan kesehatan gigi dan mulut; (4) pelayanan kesehatan jiwa; (5) pembangunan laboratorium kesehatan; (6) program pemberantasan penyakit menular, seperti malaria, diare, demam berdarah, TBC, kusta, aids; (7) program penyehatan lingkungan permukiman; dan (8) program penyediaan air bersih.

Keluarga Berencana (KB) merupakan program andalan pemerintah dalam men-sejahterakan masyarakat. Program tersebut dijalankan melalui pelembagaan program, pendidikan dan pelatihan, serta pelayanan KB. Dari Tabel 7 dan Tabel 8 berikut ini terlihat bahwa program tersebut terus diupayakan untuk ditingkatkan kualitasnya. Pada tahun 1993/94, jumlah klinik KB telah mencapai 13.155 buah atau mengalami penambahan sebesar 923 buah klinik baru (7,5%) dibandingkan tahun 1992/93. Dalam lima tahun Repelita V terdapat penambahan sebanyak 3.767 buah klinik KB.

Meningkatnya jumlah klinik KB juga diikuti dengan bertambahnya personalia klinik KB. Pada tahun 1993/94 secara keseluruhan sejak awal PJP I (1969/70) jumlah personalia klinik tercatat sebanyak 55.399 orang atau bertambah dengan 8.453 orang dari tahun 1992/93 dan bertambah

dengan 18.136 orang selama lima tahun Repelita V.

Kinerja pembangunan sosial bidang kesehatan secara keseluruhan tercermin dari perbaikan berbagai indikator kesehatan masyarakat. Angka kematian bayi turun dari 145 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 1967, menjadi 58 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 1993, sedangkan angka kematian ibu turun dari 450 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 1986 menjadi 425 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 1992. Selain itu, angka prevalensi kurang energi dan protein (KEP) sedang dan berat pada anak balita turun dari 18,9% pada tahun 1978 menjadi 11,8% pada tahun 1992 dan prevalensi kurang vitamin A turun dari 1,3% pada awal Repelita I menjadi 0,35 % pada akhir PJP I. Sejalan dengan itu angka harapan hidup waktu lahir meningkat dari 45,7 tahun pada tahun 1967 menjadi 62,7 tahun pada tahun 1993.

Kinerja pembangunan sosial Indonesia yang nampak dalam berbagai data di atas tidak terlepas dari usaha pemerintah untuk mengalokasikan dananya ke sektor-sektor sosial, seperti pendidikan dan kesehatan. Dari tahun ke tahun ada kecenderungan bahwa alokasi dana ke sektor-sektor tersebut semakin meningkat. Misalnya saja laporan dari UNDP yang diterbitkan dalam *Human Development Report* membandingkan pengeluaran pemerintah ke berbagai sektor pada tahun 1972 dan 1986 yang merupakan persentase dari GNP. Dari tabel tersebut terlihat adanya peningkatan terhadap sektor-sektor sosial yang vital. Peningkatan ini dimungkinkan karena adanya pemotongan anggaran pertahanan.

Tabel 9

PENGELUARAN PEMERINTAH PUSAT
TAHUN 1972 DAN 1986

Pertahanan		Pendidikan		Kesehatan		Perumahan	
1972	1986	1972	1986	1972	1986	1972	1986
18,6	9,3	7,4	8,5	1,4	1,9	0,9	1,4

Data yang lebih signifikan diambil dari Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara tahun anggaran 1994/95.³⁵ Selama PJP I, jumlah anggaran pembangunan sektor pendidikan, termasuk juga anggaran generasi muda, kebudayaan nasional dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa secara keseluruhan diperkirakan mencapai Rp 23.540,6 miliar. Sementara itu dalam periode Repelita V, jumlah tersebut mencapai Rp 12.686,5 miliar atau mengalami peningkatan lebih dari 151 kali jika dibandingkan dengan realisasinya sebesar Rp 83,8 miliar dalam periode Repelita I.

Khusus untuk anggaran sektor pendidikan, dana tersebut digunakan untuk memperluas pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan, meningkatkan mutu pendidikan di berbagai jenjang pendidikan, serta pemeliharaan fasilitas pendidikan. Dalam anggaran pendidikan ini, pembangunan sekolah dasar (Inpres SD) yang mengkhususkan pembangunannya di daerah pedesaan, daerah perkotaan yang ber-

penghasilan rendah, daerah transmigrasi dan Perumnas tetap mendapat perhatian utama.

Selain sektor pendidikan, anggaran untuk sektor kesehatan termasuk juga sektor kesejahteraan sosial, peranan wanita dan keluarga berencana dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Selama PJP I, jumlah anggaran pembangunan sektor-sektor itu mencapai Rp 7.209,3 miliar. Sementara itu, dalam periode Repelita V jumlah anggaran untuk sektor-sektor tersebut mencapai Rp 4.127,8 miliar atau mengalami peningkatan lebih dari 151 kali jika dibandingkan dengan realisasi sebesar Rp 27,3 miliar dalam periode Repelita I. Di subsektor kesehatan, anggaran banyak dimanfaatkan untuk pendirian Puskesmas, Puskesmas pembantu, Puskesmas keliling dan Puskesmas terapung, penambahan jumlah tenaga medis dan paramedis, serta peningkatan jumlah bantuan obat-obatan.

Upaya meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat juga dilakukan seiring dengan pembangunan perumahan rakyat dan pemukiman. Anggaran yang dialokasikan ke sektor tersebut cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Selama PJP I, anggaran untuk perumahan dan pemukiman berjumlah Rp 6.871,3

³⁵Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun Anggaran 1994/95, hal 85-95.

Tabel 10

PENGELUARAN PEMBANGUNAN BERDASARKAN SEKTOR,
REPELITA I - REPELITA V¹
(dalam miliar rupiah)

Sektor	Repelita I	Repelita II	Repelita III	Repelita IV	Repelita V ²
1. Pertanian dan Pengairan	267,8	1.745,3	4.235,2	7.277,6	13.392,4
2. Industri ³⁾	85,7	686,1	2.320,1	2.692,1	2.590,5
3. Pertambangan dan Energi ⁴⁾	108,0	967,5	5.175,0	7.276,0	12.373,4
4. Perhubungan dan Pariwisata	261,6	1.631,8	4.457,0	7.652,1	19.863,8
5. Perdagangan dan Koperasi	-	37,5	521,9	1.194,2	1.849,7
6. Tenaga Kerja dan Transmigrasi	2,5	198,9	1.797,5	1.844,6	3.430,3
7. Pembangunan Daerah, Desa dan Kota ⁵⁾	210,0	1.024,5	2.894,1	4.647,2	12.267,0
8. Agama ⁶⁾	3,7	26,0	195,9	211,3	263,6
9. Pendidikan, Generasi Muda, Kebudayaan Nasional dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa ⁷⁾	83,8	758,1	3.397,1	6.615,1	12.686,5
10. Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Kependudukan dan Keluarga Berencana	27,3	262,0	1.184,0	1.608,2	4.127,8
11. Perumahan Rakyat dan Pemukiman ⁸⁾	23,7	195,3	845,9	1.808,3	3.998,1
12. H u k u m	-	35,9	259,8	241,2	270,8
13. Pertahanan dan Keamanan Nasional	27,3	333,7	2.377,1	2.915,4	5.090,2
14. Penerangan, Pers, dan Komunikasi Sosial	-	87,9	178,5	204,6	394,4
15. Ilmu Pengetahuan, Teknologi dan Penelitian	60,1 ⁹⁾	133,1	671,6	1.544,9	2.564,3
16. Aparatur Pemerintah	-	212,8	1.1019,2	91,2	1.324,4
17. Pengembangan Dunia Usaha ¹⁰⁾	71,3	790,0	1.758,5	.180,7	2.173,4
18. Su,ber Alam dan Lingkungan Hidup	-	-	840,8	1.070,4	2.251,6
Jumlah	1.232,8	9.126,4	34.129,2	50.885,1	100.912,2 ¹¹⁾

Pembagian sektor dalam Repelita adalah 13 sektor, Repelita II 17 sektor, Repelita III dan IV 18 sektor. Nama sektor Repelita I tidak seluruhnya sama dengan Repelita II.

- 1) Termasuk bantuan proyek;
- 2) Sampai dengan tahun kelima Repelita V;
- 3) Dalam Repelita I dan II nama sektor adalah Industri dan Pertambangan;
- 4) Dalam Repelita I dan II nama sektor adalah Tenaga Listrik;
- 5) Dalam Repelita I dan II nama sektor adalah Pembangunan Daerah dan Regional;
- 6) Dalam Repelita I nama sektor adalah Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
- 7) Dalam Repelita I nama sektor adalah Pendidikan dan Kebudayaan;
- 8) Dalam Repelita I dan II nama sektor adalah Kesejahteraan Sosial;
- 9) Merupakan jumlah realisasi sektor-sektor 5, 14, 15 dan 16;
- 10) Dalam Repelita I nama sektor adalah Penyertaan Modal Pemerintah;
- 11) Tidak termasuk Cadangan Anggaran Pembangunan sebesar Rp 3.500,00 miliar.

miliar. Sementara itu dalam periode Repelita V, jumlah anggaran pembangunan sektor tersebut diperkirakan sebesar Rp 3.998,1 miliar atau mengalami peningkatan lebih dari 168 kali jika dibandingkan dengan realisasi sebesar Rp 23,7 miliar dalam periode Repelita I. Selain untuk membangun perumahan rakyat, anggaran di sektor tersebut juga dimanfaatkan untuk program penyediaan air bersih dan program penyehatan lingkungan pemukiman. Data selengkapnya mengenai pengeluaran pembangunan berdasarkan sektor selama Repelita I - Repelita V dapat dilihat pada Tabel 10.

Catatan Penutup

Kinerja pembangunan sosial yang telah diterangkan sebelumnya sekedar berfungsi sebagai "informasi" atas hasil dari komitmen politik pemerintah untuk kesejahteraan masyarakat. Meskipun dari tahun ke tahun kinerja pembangunan sosial sudah cukup menggembirakan, tetapi upaya pemerintah tentunya belum maksimal dan masih memerlukan penanganan yang lebih mendalam agar masalah sosial yang ada dapat ditangkal sampai akar-akarnya. Hal tersebut berkaitan dengan hakikat pembangunan sosial yang menyangkut tidak sekedar perbaikan atau kesejahteraan masyarakat secara materi saja, tetapi harus diikuti pula dengan kemajuan secara spiritual. Dengan kata lain, harus ada keseimbangan antara kemajuan yang diukur secara kuantitatif maupun kualitatif. Upaya melanjutkan pembangunan sosial harus senantiasa didukung dengan tekad politik pemerintah untuk mengalokasikan dana yang maksimal ke sektor-sektor sosial.

Salah satu masalah pembangunan sosial yang pokok dan penting yang masih akan dihadapi pemerintah selain menyangkut kualitas dari pelayanan sosial adalah juga isolasi geografi dan keterasingan. Masalah ini dianggap sebagai kendala dalam menyalurkan bantuan secara maksimal kepada kaum miskin. Di bidang kesehatan, masih tingginya angka kematian ibu yang merupakan tertinggi dibandingkan negara-negara ASEAN, yaitu sebesar 421 kematian per 100.000 kelahiran hidup menunjukkan bahwa pelayanan pembangunan sosial belum berfungsi dengan maksimal. Selain karena kualitas medis di pedesaan yang belum memadai, kematian ibu selama persalinan banyak disebabkan terlambatnya mereka mendapat pertolongan pertama karena sulitnya sarana dan prasarana transportasi.

Di bidang pendidikan, tantangan berkisar pada upaya memperbaiki karakteristik pendidikan Indonesia yang sampai saat ini masih dicirikan dengan: (1) penekanan lebih pada "*universal education*" daripada "*vocational education*"; (2) lebih menekankan kuantitas daripada kualitas; (3) terdapat mismatch antara *supply output* pendidikan dan *demand* tenaga kerja, dalam arti terdapat *excess demand* pada pendidikan SD atau di bawahnya, dan *over-supply* pada pendidikan sekunder dan tersier;³⁶ (4) rendahnya kualitas pendidikan science dan matematika; dan (5) metodik-didaktik yang digunakan tidak kon-

³⁶Ronald Dore, "The Future of Formal Education in Developing Countries", dalam John Simmons (ed), *The Education Dilemma*, Pergamon, 1980, hal. 69-76.

dusif bagi proses pemberdayaan (*empowerment*). Secara umum, karakteristik pendidikan dewasa ini lebih mengkonsentrasikan pada penciptaan manusia sebagai unit produksi yang mengabaikan ekistensi manusia melalui kesadaran akan kediriannya (*self-hood*).

Salah satu upaya untuk mewujudkan pembangunan sosial yang efektif adalah memobilisasikan ataupun melibatkan masyarakat sebagai potensi pembangunan secara langsung. Untuk itu, hakikat pembangunan sosial tetap menekankan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Upaya melibatkan masyarakat sebagai "aktor" dalam pembangunan sosial, harus didukung dengan upaya menciptakan program sosial yang memungkinkan menyalurkan potensi kreatif dan kapasitas produksi mereka.

Keberhasilan pembangunan sosial nantinya tidak hanya tergantung pada ketetapan dalam mengalokasikan dana ke sektor-sektor sosial, tetapi bagaimana menempatkan manusia sebagai fokus sentral pembangunan.

DAFTAR ACUAN

- Adelman, Irma dan Cynthia Taft Morris, *Economic Growth and Social Equities in Developing Countries*, Stanford: Stanford University Press, 1978.
- Biro Pusat Statistik, *Indicator Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta: BPS, 1985.
- Conyers, Diana, *An Introduction to Social Planning in the Third World*, New York: John Wiley & Sons, 1982.
- Dore, Ronald, "The Future of Formal Education in Developing Countries", dalam J. Simmons (ed), *The Education Dilemma*, Pergamon, 1980.
- Freire, Paolo, *Pedagogy of the Oppressed*, Penguin Books: Harmondsworth, 1972.
- Friedmann, John, *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge Mass: Blackwell Press, 1992.
- Griffin, Keith, *Land Concentration and Rural Poverty*, London: The Macmillian Press Ltd, 1981.
- Hardiman, M dan J. Midgley, *The Social Dimension of Development*, London: Gower, 1989.
- Hollnsteiner, "Mobilizing People for Social Development Approaches and Techniques for Popular Participation", makalah pada Combined Expert Group Meeting on Social Development Alternatives and Second Training Seminar in Local Social Development Planning, UNCRD, Nagoya, 16-29 Oktober, 1985.
- Kompas*, 25 September, 1979.
- Korten, David, "People-Centered Development: Refelctions on Development Theory and Method", Manila: mimeograph, 1983.
- Korten, David dan Felipe B. Alfonso (ed), *Bureaucracy and the Poor: Closing the Gap*, West Hartford: Kumarian Press, 1983.
- Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Di Depan Sidang DPR tanggal 16 Agustus 1994 tentang Pelaksanaan REPELITA V dan tanggal 16 Agustus 1995 tentang Pelaksanaan Tahun Pertama REPELITA VI.
- Mas'oed, Mohtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES, 1989.
- Midgley, James (et. al), *Community Participation, Social Development and the State*, London: Methuen, 1986.
- Moeljarto, Vidhyandika, "Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia: Strategi, Kinerja dan Kendala", dalam Bantarto Bandoro

- (et. al), *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*, Jakarta: CSIS, 1995.
- Mubyarto, "Prospek Perekonomian Indonesia dalam Pelita III", dalam *Prisma*, Januari, 1979.
- Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 1994/95.
- Ramos, Guerreiro, "Theory of Organizational Delimitation: A Preliminary Statement", (mimeo), 1975.
- Sadli, M, "Penerapan Teknologi dan Kesempatan Kerja: Pengalaman Indonesia", dalam *Prisma*, No. 3, Tahun II, Juni 1973.
- Streeten, Paul, *First Thing First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, London: Oxford University Press, 1981.
- Surbakti, Pajung, *Survei Sosial Ekonomi Nasional: Suatu Sumber Data Berkesinambungan Untuk Analisis Kesejahteraan Rakyat Indonesia*, Jakarta: BPS, 1995.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, "Alternatif Perencanaan Sosial Budaya Menuju Terwujudnya Manusia Indonesia Seutuhnya", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 29 Juni 1985.
- _____, *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992.
- Todaro, Michael, *Economic Development - Fifth Edition*, New York: Longman, 1994.
- United Nations, *Preliminary Guidelines and Illustrative Series*, Statistical Papers, Series M, No. 63, New York: United Nations Publication, tahun (?).
- _____, *World Summit for Social Development: The Copenhagen Declaration and Programme of Action, 6-12 March, 1995, New York: United Nations*.
- United Nations Developing Programme (UNDP), *Human Development Report*, terbitan tahun 1990-1995, Oxford: UNDP.
- Webster, Andrew, *Introduction to the Sociology of Development*, London: Macmillian Press, 1990.
- World Bank, *World Development Report 1982*.
- _____, *World Development Report 1990*.
- _____, *Indonesia: Strategy for A Sustained Reduction in Poverty*, Country Study, 1990.
- _____, *World Development Report: Investing in Health*, New York: Oxford University Press, 1993.

Pengembangan Potensi Ekonomi dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat di Biak Numfor, Irian Jaya

Carunia Mulya Firdausy

Pendahuluan

PEMILIKAN potensi sumber daya alam di suatu daerah/negara hampir tidak mempunyai banyak artinya bagi pembangunan ekonomi tanpa adanya upaya pemanfaatan dan pengembangan atas potensi sumber daya alam tersebut. Bahkan banyak daerah/negara (seperti Singapura, Hongkong dan Taiwan) yang hampir tidak mempunyai potensi sumber daya alam sama sekali dapat berhasil membangun perekonomiannya dengan "menakjubkan". Sebaliknya, ada daerah/negara (seperti India) yang memiliki potensi sumber daya alam besar, namun belum berhasil dalam meningkatkan pembangunan ekonominya. Oleh karena itu, pemanfaatan dan pengembangan potensi sumber daya alam merupakan hal yang mutlak diperlukan dalam pembangunan ekonomi daerah atau negara.

Bagi Biak Numfor pemilikan atas potensi sumber daya alam merupakan sesuatu hal yang tidak perlu diragukan lagi.

Potensi sumber daya alam yang dimiliki daerah ini tidak hanya meliputi potensi pertanian, namun juga potensi budaya dan pariwisata. Sayangnya, potensi ekonomi yang dimiliki kabupaten ini belum sepenuhnya dimanfaatkan secara optimal. Hal ini disebabkan antara lain karena adanya kendala kapital, kualitas sumber daya manusia, teknologi dan prasarana serta sarana infrastruktur perekonomian.

Masih rendahnya tingkat pemanfaatan potensi ekonomi yang dimiliki Kabupaten Biak Numfor ini dapat diindikasikan dari masih banyak desa-desa tertinggal. Pada tahun 1993 dari total desa sebanyak 153 desa di Biak Numfor, sekitar 55,6% atau sebanyak 85 desa dikategorikan BPS sebagai desa tertinggal. Namun demikian, tingkat pertumbuhan ekonomi kabupaten ini berdasarkan harga konstan 1983 relatif tinggi yakni sebesar 7% per tahun selama periode 1990-1992. Sedangkan tingkat pendapatan per kapita tahun 1992 yakni sebesar Rp 657.677,00 atau 10% di bawah tingkat pendapatan per kapita

Propinsi Irian Jaya pada tahun yang sama. Jumlah penduduk Kabupaten Biak pada tahun 1993 sebesar 102.7 ribu orang dengan kepadatan penduduk sebanyak 28 orang/km persegi.

Tingkat pertumbuhan ekonomi dan tingkat pendapatan per kapita masyarakat yang relatif tinggi tersebut agaknya tidak sesuai dengan adanya fakta bahwa 55,6% dari total desa di Biak Numfor masih berada dalam keadaan tertinggal (desa miskin). Potret perekonomian seperti ini dapat menunjukkan dua kemungkinan yang terjadi saat ini. Kemungkinan pertama adalah bahwa potensi ekonomi yang dimanfaatkan saat ini masih cenderung menguntungkan kelompok masyarakat tertentu, sedangkan kelompok masyarakat lainnya masih belum beruntung. Kemungkinan kedua adalah bahwa masyarakat Biak Numfor belum secara optimal memanfaatkan potensi ekonomi yang dimiliki sehingga kondisi ekonomi mereka belum meningkat dengan baik.

Tulisan ini mempunyai tiga tujuan. *Pertama*, mengidentifikasi potensi ekonomi andalan dan unggulan yang dimiliki Biak Numfor. *Kedua*, bagaimana upaya yang harus dilakukan dalam mengembangkan potensi andalan dan unggulan tersebut. Dan *ketiga*, bagaimana memberdayakan (*empowerment*) kegiatan ekonomi rakyat di kabupaten ini. Namun sebelum ketiga hal dibahas, berikut ini diuraikan secara singkat kondisi makro ekonomi daerah sebagai latar belakang analisis.

Kondisi Ekonomi Makro Daerah

Kondisi ekonomi makro di Biak Numfor pada saat ini relatif lebih baik dibanding-

kan kondisi ekonomi makro di masa 10 tahun yang lalu. Tingkat pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Biak pada tahun 1985 yakni sebesar 3,86%, sedangkan pada tahun 1993 menjadi 6,93%. Tingkat pendapatan per kapita berdasarkan harga konstan 1983 yakni sebesar Rp 216.000,00 pada tahun 1985, dan pada tahun 1993 meningkat menjadi Rp 657.677,00 (Kantor Statistik Biak Numfor dan Bappeda Biak Numfor, 1993).

Berdasarkan sektor perekonomian, sektor-sektor perekonomian yang mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi per tahun dalam periode 1990-1992 yakni sektor pertambangan dan penggalan (13,27%), sektor listrik dan air minum (11,97%), sektor bangunan (8,40%) dan sektor perdagangan, hotel dan restoran (8,35%). Lihat Tabel 1.

Keberhasilan dalam meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi per sektor tersebut disebabkan oleh berbagai faktor antara lain meningkatnya investasi di berbagai bidang usaha ekonomi seperti pariwisata, hotel, jalan raya dan perdagangan. Adanya investasi ini telah memberikan peningkatan kontribusi sektor-sektor perekonomian tersebut terhadap PDRB Biak Numfor. Besarnya kontribusi tiap-tiap sektor perekonomian terhadap PDRB selama tahun 1990 dan 1992 tercantum pada Tabel 2.

Di antara 11 sektor perekonomian di Kabupaten Biak Numfor, sektor pertanian masih merupakan sektor perekonomian yang terbesar kontribusinya terhadap PDRB. Namun demikian, kontribusi sektor pertanian ini sedikit menunjukkan kecenderungan yang menurun. Sedangkan sek-

Tabel 1

LAJU PERTUMBUHAN PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO
KABUPATEN BIAK NUMFOR ATAS DASAR HARGA KONSTAN 1983
MENURUT LAPANGAN USAHA, 1990-1992 (dalam Persen)

Lapangan Usaha	1990/1991	1991/1992	Rata-rata
(1)	(2)	(3)	(4)
1. Pertanian	6.42	6.03	6.23
2. Pertambangan & Penggalian	12.98	13.56	13.27
3. Industri	6.58	6.18	6.38
4. Listrik & Air Minum	14.09	9.62	11.97
5. Bangunan	10.25	6.53	8.40
6. Perdagangan, Hotel & Restoran	8.11	8.59	8.35
7. Transportasi & Komunikasi	5.14	3.99	4.57
8. Bank	6.33	5.35	5.85
9. Sewa Rumah	5.94	5.21	5.58
10. Pemerintahan & Hankam	6.58	9.36	7.97
11. Jasa-jasa	7.28	5.05	6.17
PDRB	7.09	6.77	6.93

Sumber: Kantor Statistik Kabupaten Biak Numfor, 1993.

Tabel 2

PERSENTASE KONTRIBUSI SEKTOR-SEKTOR PEREKONOMIAN
TERHADAP PDRB BIAK, 1990, 1991, 1992 (dalam Persen)

Lapangan Usaha	1990	1991*	1992**
(1)	(2)	(3)	(4)
1. Pertanian	26.33	26.16	25.98
2. Pertambangan & Penggalian	0.84	0.88	0.94
3. Industri	4.33	4.31	4.29
4. Listrik & Air Minum	1.31	1.40	1.44
5. Bangunan	13.76	14.17	14.14
6. Perdagangan, Hotel & Restoran	8.47	8.55	8.69
7. Transportasi & Komunikasi	17.14	16.83	16.39
8. Bank	1.47	1.46	1.44
9. Sewa Rumah	1.09	1.08	1.06
10. Pemerintahan & Hankam	21.79	21.68	22.21
11. Jasa-jasa	3.48	3.48	3.43
PDRB	100.00	100.00	100.00

Keterangan: *Angka diperbaiki
 **Angka sementara

Sumber: Kantor Statistik Biak Numfor, 1993.

tor nonpertanian, kontribusi tiap sektor-nya terhadap PDRB relatif tidak menunjukkan perubahan yang berarti (Tabel 2).

Tidak adanya perubahan yang signifikan dari laju pertumbuhan dan kontribusi masing-masing sektor perekonomian (Tabel 1 dan 2) terhadap PDRB selama dua tahun terakhir barangkali disebabkan keterbatasan dalam memobilisasi sumber daya domestik yang ada (SDA dan SDM) maupun kendala kapital. Selain itu mungkin disebabkan oleh ketergantungan daerah ini terhadap faktor produksi dari luar Biak sendiri di satu pihak, dan kesulitan pemasaran produk-produk yang dihasilkan Biak di lain pihak.

Keterbatasan dalam memobilisasi sumber daya domestik ini dapat diindikasikan dari masih rendahnya tingkat tabungan masyarakat di daerah ini, rendahnya kualitas sumber daya manusia dan prasarana serta sarana perekonomian. Sedangkan dalam hal kendala kapital dapat diindikasikan dari belum banyaknya investor yang menanamkan modalnya di daerah ini dibandingkan dengan potensi sumber daya ekonomi yang tersedia.

Untuk meningkatkan kondisi makro ekonomi daerah ini di masa datang, maka pemerintah daerah dan masyarakat Biak Numfor harus melakukan berbagai perbaikan kebijakan ekonomi terutama dalam upaya meningkatkan ekspor dan investasi di daerah. Dalam peningkatan ekspor daerah tersebut fokus perhatian harus ditekankan pada sektor-sektor unggulan, sedangkan dalam investasi ditekankan pada sektor andalan dan sektor unggulan. Selanjutnya, potensi yang dimiliki oleh masyarakat juga perlu ditingkatkan agar masya-

rakat dapat meningkatkan kondisi sosial-ekonominya.

Potensi Sektor Andalan dan Unggulan

Potensi sektor andalan diartikan di sini sebagai potensi dari sektor yang dimiliki secara dominan tanpa memperhitungkan kemampuan daya saing sektor tersebut dalam perekonomian. Sedangkan potensi sektor unggulan yakni potensi sektor andalan yang memiliki kemampuan daya saing (*competitive advantage*) dan keunikan di daerah Biak. Kemampuan daya saing ini terutama meliputi kemampuan dalam daya saing harga, dan kualitas sektor termasuk terhadap sektor yang sama pada tempat-tempat/lokasi yang berbeda. Perbedaan antara sektor andalan dan unggulan ini penting artinya dalam pengembangan perekonomian karena tidak ada suatu perekonomian yang mempunyai keunggulan komparatif di segala sektor perekonomian.

Potensi sektor andalan dan unggulan yang dimiliki oleh Kabupaten Biak meliputi sektor pertanian, sektor pariwisata, pertambangan dan penggalian dan sektor industri. Namun dalam sektor pertanian, subsektor tanaman pangan, perkebunan dan peternakan merupakan potensi andalan dan bukan sebagai potensi unggulan. Ini karena di samping biaya pengembangan/investasi dalam subsektor relatif besar, juga karena banyak daerah-daerah di luar Biak (dalam Propinsi Irian Jaya) relatif lebih unggul dalam subsektor ini. Dengan demikian, apabila subsektor ini dikembangkan di daerah Biak maka *out-*

put yang dihasilkan dari subsektor ini akan menghadapi tingkat persaingan yang tinggi dan bahkan berkemungkinan akan merugikan perekonomian Biak. Dengan perkataan lain, besarnya investasi yang diperlukan untuk subsektor ini adalah lebih besar dibandingkan total nilai keuntungan yang dapat diperoleh. Mungkin adalah lebih baik bagi Biak Numfor melakukan impor kebutuhan pangan dan perkebunan dari luar Biak dibandingkan memproduksi sendiri.

Berbeda dengan subsektor kehutanan dan perikanan, subsektor yang disebut di atas, merupakan komoditi andalan dan unggulan. Ini karena kedua subsektor ini selain mempunyai daya saing lokal juga mempunyai daya saing nasional dan internasional. Daya saing yang dimiliki dalam subsektor ini antara lain besarnya sumber daya alam yang dimiliki, tenaga kerja yang memadai, pemasaran, dan kon-

tribusi nilai ekonomi yang diberikan selama ini.

Bukti adanya keunggulan dalam subsektor kehutanan dan perikanan ditunjukkan dari besarnya kontribusi subsektor ini terhadap nilai ekspor selama ini. Pada tahun 1994, kontribusi subsektor kehutanan terhadap total nilai ekspor pada tahun 1994 mencapai nilai US\$13,872,730.5 atau sebesar 49,8% dari total nilai ekspor. Sedangkan, kontribusi subsektor perikanan terhadap nilai ekspor adalah sebesar 6%. Selanjutnya, potensi komoditi ekspor unggulan lainnya yakni produk *Film Faced* dan *Moulding*. Kontribusi kedua komoditi ini terhadap ekspor Biak tahun 1994 yakni sebesar 28,3% dan 12,8% (Tabel 3).

Sektor pariwisata juga merupakan sektor yang dapat diandalkan dalam pertumbuhan ekonomi Biak. Namun sektor ini belum dapat diunggulkan antara lain

Tabel 3

KOMPOSISI DAN ANDIL MASING-MASING KOMODITI
DALAM TOTAL NILAI EKSPOR TAHUN 1994

No.	Jenis Komoditi	Nilai US\$	Andil %
1.	Plywood	12,650,510.69	44,74
2.	Film Faced	7,789,793.92	28,26
3.	Moulding	3,631,726.20	12,84
4.	Ikan Tuna dalam Kaleng	1,533,713.91	5,42
5.	Sawn Timber	1,222,220.44	4,32
6.	Block Board	1,150,401.78	4,07
7.	Ikan Merah Segar	44,035.20	0,15
8.	Ikan Hias	39,363.35	0,13
9.	Kepiting	6,805.00	0,04
10.	Tupai Kelapa	4,000.00	0,02
11.	Reptil Hidup	1,600.00	0,01
Jumlah		28,274,170.49	100,00

Sumber: Kantor Departemen Perdagangan Kabupaten Biak Numfor, 1995.

karena masih kurangnya prasarana dan sarana pariwisata. Adanya hotel bertaraf internasional di Biak (Hotel Biak-Marauw) agaknya belum dapat menjamin daya tarik bagi masuknya turis dari luar Biak. Hal ini antara lain karena obyek pariwisata yang ada di daerah ini belum dikelola secara profesional. Selain itu juga dimungkinkan karena promosi mengenai keunggulan obyek pariwisata di daerah ini belum banyak diketahui oleh wisatawan dari luar Biak, di samping sarana infrastruktur seperti air yang belum memadai.

Pengembangan Potensi Sektor Andalan dan Unggulan

Pengembangan potensi sektor andalan dan unggulan yang dimiliki perekonomian Biak merupakan upaya mutlak yang harus dilakukan dalam pencapaian pertumbuhan ekonomi Biak. Pengembangan potensi sektor andalan dan unggulan ini agaknya dapat dilakukan melalui reformasi faktor internal dan eksternal. Reformasi internal antara lain dapat dilakukan dengan cara perbaikan kualitas produk-produk yang dihasilkan, penyediaan prasarana dan sarana infrastruktur penunjang, serta peningkatan kualitas sumber daya manusia. Dalam hal faktor eksternal dapat dilakukan dengan cara seperti kebijakan ekonomi daerah, baik berupa deregulasi dan debirokratisasi maupun perluasan akses pasar di luar Kabupaten Biak.

Upaya yang agaknya perlu dilakukan dalam jangka pendek yakni peningkatan kualitas produk-produk andalan dan unggulan misalnya dengan cara differensiasi

produk andalan dan unggulan. Differensiasi ini dapat dilakukan dengan cara "*product labelling*", "*packaging*" dan "*delivery system*". Cara ini, misalnya dapat dilakukan untuk produk ekspor ikan tuna kaleng, tepung ikan, dan industri sejenis lainnya. Sedangkan peningkatan kualitas sumber daya manusia dapat dilakukan dengan cara pemberian pelatihan dan pendidikan bagi pekerja di sektor andalan dan unggulan.

Kebijakan ekonomi daerah dimaksudkan tidak hanya untuk mendorong masuknya investasi ke Biak, namun juga untuk memperluas segmen pasar produk ekspor yang dihasilkan. Model kemitraan Bapak Angkat - Anak Angkat, misalnya, dapat dipakai sebagai salah satu cara memperluas segmen pasar dari komoditi andalan dan unggulan. Skema Bapak Angkat dan Anak Angkat ini tidak hanya dapat dilakukan dalam sektor andalan perkebunan saja namun juga pada sektor unggulan industri kecil lainnya.

Pola Hubungan antara Bapak Angkat dengan Anak Angkat dapat berbentuk dua cara. Cara *pertama* yakni pihak Bapak Angkat memberikan fasilitas kredit bagi pihak produsen kecil dalam bentuk pembiayaan seluruh infrastruktur produksi sampai hasil produksi diperoleh. Sedangkan cara *kedua* yakni pemodal kuat membantu pemodal lemah dalam pemasaran barang-barang yang diproduksi pemodal lemah.

Dua pola hubungan tersebut di atas harus berdasarkan hubungan ekonomi yang adil. Kelompok anak angkat perlu diikutsertakan dalam penentuan hasil produksi mereka yang dibeli oleh Bapak

Angkatnya (misalnya produk ekspor), yaitu dalam bentuk keikutsertaan kelompok Anak Angkat dalam organisasi Bapak Angkat. Dengan bentuk seperti ini, penentuan harga kontrak kepada para Anak Angkat ikut ditentukan oleh mereka, sehingga hubungan eksploitatif dapat dihindarkan.

Sementara itu dengan keikutsertaan Anak Angkat dalam pemilikan saham, pihak Anak Angkat berhak memperoleh pembagian keuntungan dan hasil ekspor. Dengan perkataan lain surplus ekonomi yang terjadi dari kegiatan produksi dan ekspor dengan bentuk hubungan ekonomi seperti ini dapat dinikmati oleh kedua belah pihak secara adil.

Kebijakan eksternal lain yang juga harus dilakukan dalam upaya pengembangan potensi sektor andalan dan unggulan yakni kebijakan deregulasi dan debirokratisasi investasi (misalnya pembebasan pajak dan pemberian insentif investasi lainnya). Kebijakan ini tidak hanya perlu dalam mengarahkan pertumbuhan investasi yang berasal dari Biak, namun juga dari luar Biak.

Akhirnya, upaya peningkatan dari sisi *supply* yang sudah dilakukan selama ini (misalnya dengan penyediaan prasarana dan sarana infrastruktur) agaknya tidak secara sederhana akan merangsang peningkatan pada sisi permintaan. Dengan perkataan lain "*supply is necessary but not sufficient to create its own demand*". Dengan demikian, upaya promosi bagi komoditi dalam sektor andalan dan unggulan yang dimiliki perekonomian Biak merupakan hal yang mutlak untuk dilakukan saat ini.

Memberdayakan Perekonomian Rakyat

Pemberdayaan perekonomian rakyat merupakan suatu kewajiban yang harus dilakukan di Biak Numfor. Ini disebabkan proporsi dan jumlah desa tertinggal di daerah ini relatif besar. Dari total desa yang ada di daerah ini, sekitar 56% merupakan desa miskin (Kantor Statistik Biak, 1993).

Pemberdayaan perekonomian rakyat di daerah ini dapat dilakukan antara lain sebagai berikut. *Pertama*, dengan memberikan dorongan/motivasi untuk menciptakan kegiatan ekonomi (warung-warung kecil, tanaman pekarangan, peternakan ayam, dan kolam/tambak perikanan). Kegiatan ekonomi rumah tangga ini dimaksudkan tidak saja untuk kepentingan konsumsi sendiri namun juga untuk peningkatan pendapatan masyarakat itu sendiri (*income generating program*). *Kedua*, memberikan akses terhadap pasar dan fasilitas pemasaran (seperti pasar tradisional). Dalam hal ini pemerintah daerah atau pihak-pihak terkait untuk berinisiatif dalam menyediakan pasar-pasar tradisional di daerah pedesaan agar segala hasil produksi masyarakat dapat langsung dipasarkan, tanpa harus pergi ke kota Biak atau ke kota kecamatan.

Ketiga, perlu diberikan akses yang semakin mudah ke fasilitas-fasilitas pembiayaan usaha. Subsidi kredit untuk ekonomi rakyat merupakan hal yang mutlak diperlukan dalam proses pemberdayaan ekonomi rakyat di daerah pedesaan Biak. Pentingnya kebijakan subsidi kredit ini bagi kegiatan ekonomi masyarakat di Biak antara lain karena masyarakat pedesaan

Biak Numfor masih dalam kondisi keuangan/ekonomi yang belum mengembirakan. Artinya, pemberian kredit yang disertai penentuan tingkat bunga berdasarkan atas permufakatan bersama antara pihak yang meminjamkan dana kredit dan pihak yang memerlukan kredit (*pareto efficiency*) belum dapat diterapkan dalam perekonomian pedesaan Biak saat ini.

Keempat, pada tingkat yang lebih komersial perlu dibentuk kerja sama ekonomi baik berupa koperasi maupun kemitraan antara Bapak Angkat dengan Anak Angkat yang bersifat adil dan terbuka. Pihak-pihak yang lemah yaitu produsen-produsen kecil di daerah pedesaan harus diberikan akses yang seluas-luasnya dalam penentuan harga, pemasaran produk, dan pembagian keuntungan secara adil.

Kelima, akses terhadap fasilitas non-ekonomi (seperti pendidikan, kesehatan dan legalitas usaha) mutlak perlu diberikan secara mudah bagi penduduk di daerah pedesaan sehingga memudahkan mereka meningkatkan kondisi sosial ekonominya. Selain itu bantuan-bantuan langsung yang menyangkut pembinaan manajerial, dan latihan kewirausahaan juga perlu diberikan dalam kurun waktu tertentu sampai mereka dapat mandiri berusaha.

Akhirnya, segala bentuk perluasan kesempatan berusaha yang diberikan kepada investor dari Biak sendiri maupun dari luar Biak perlu mengupayakan keterkaitan pada kegiatan ekonomi masyarakat desa dan penciptaan lapangan kerja bagi masyarakat desa. Penerapan liberalisasi arus investasi dan perdagangan dari dalam dan luar Biak selayaknya tidak me-

nimbulkan dampak negatif terhadap ekonomi rakyat di Biak.

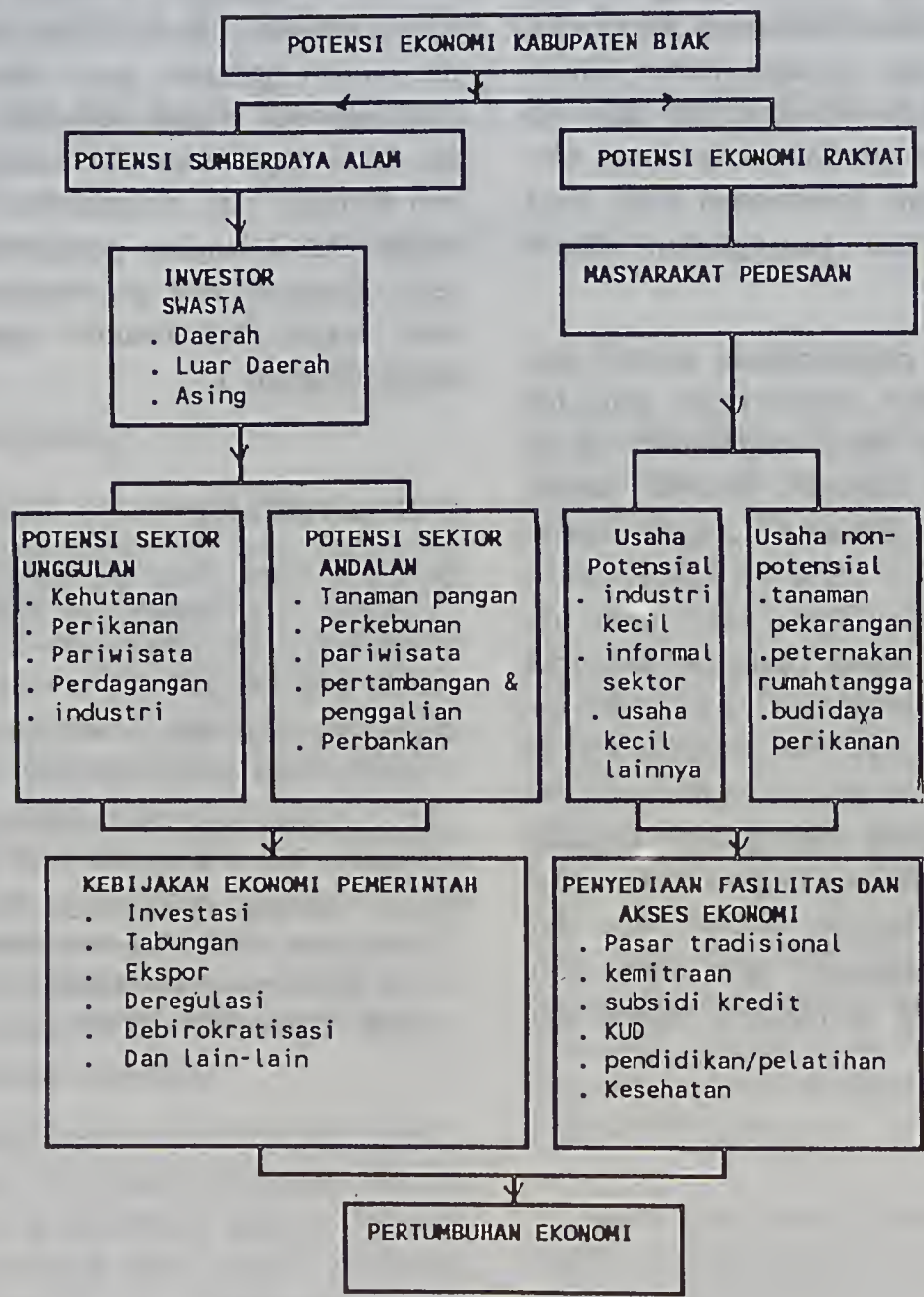
Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Biak Numfor merupakan salah satu kabupaten di Irian Jaya yang mempunyai potensi ekonomi yang belum dimanfaatkan secara optimal. Untuk mengoptimalkan potensi ekonomi yang dimiliki daerah ini maka berbagai upaya baik yang meliputi kebijakan ekonomi, maupun upaya pemberdayaan ekonomi rakyat di daerah ini mutlak diperlukan. Orientasi ekspor merupakan faktor kunci dalam pembangunan daerah ini. Ini tidak saja karena kondisi pasar domestik yang kurang memadai, namun juga karena perekonomian Biak mempunyai sektor-sektor ekonomi yang dapat diunggulkan di luar Biak.

Dalam pengembangan investasi daerah, maka pemerintah daerah harus melakukan perbaikan dalam kebijakan ekonomi yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Untuk ini kebijakan deregulasi, debirokratisasi dan insentif-insentif yang dapat mendorong masuknya investor dari luar Biak dan dari dalam sendiri perlu dilakukan. Namun dalam kebijakan investasi ini, pemerintah daerah harus berhati-hati agar investasi yang ditanam di Biak di satu pihak tidak mengganggu kondisi sosial-ekonomi dan budaya masyarakat, sedangkan di lain pihak keuntungan yang diperoleh investor harus juga dapat menguntungkan masyarakat Biak sendiri. Dalam hal ini bentuk-bentuk kemitraan antara investor dengan masyarakat Biak perlu dipikirkan. Pengembang-

Diagram 1

LANGKAH PENGEMBANGAN POTENSI EKONOMI DAN PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT BIAK



an fasilitas infrastruktur yang ada selama ini selain perlu untuk dilanjutkan terus-menerus (*supply side development*), juga perlu diseimbangkan dengan penciptaan pasar dan tingkat permintaan (*demand*

side development). Dengan perkataan lain, kondisi ekonomi Biak yang saat ini relatif masih dalam kondisi "island locked" dapat dikembangkan menjadi "island linked".

Selanjutnya, potensi sektor ekonomi andalan dan unggulan yang dimiliki memerlukan berbagai fasilitas infrastruktur dan peningkatan sumber daya manusia serta pasar. Namun demikian adanya keterbukaan pasar tersebut harus diikuti dengan peningkatan kualitas dan penentuan harga produk yang dapat bersaing. Ini karena keterbukaan pasar tidak selalu menjamin peningkatan ekspor daerah.

Dalam hal pemberdayaan potensi ekonomi masyarakat, faktor kunci yang harus dilakukan yakni bagaimana upaya menumbuhkan kegiatan ekonomi masyarakat di daerah pedesaan. Langkah konkrit yang nampaknya perlu dilakukan antara lain dengan penyediaan pasar-pasar tradisional pada tingkat pedesaan, kelompok arisan, dan koperasi unit desa. Selain itu, pemerintah daerah dan instansi terkait harus selalu melakukan bimbingan dan penerangan dalam menciptakan kegiatan ekonomi di pedesaan (seperti peternakan, tanaman pekarangan, rumah obat dan lain-lain). Selanjutnya pada tahap yang lebih komersial, pemerintah daerah dan

instansi terkait perlu memikirkan bentuk-bentuk kemitraan dan penyediaan subsidi kredit dan faktor-faktor produksi lainnya. Singkatnya, berbagai akses terhadap fasilitas ekonomi dan sosial bagi masyarakat pedesaan perlu diberikan secara adil dan mudah sehingga masyarakat kecil dapat memiliki kedaulatan dalam berusaha dan meningkatkan kehidupannya. Detail langkah pengembangan potensi ekonomi dan pemberdayaan ekonomi rakyat Biak Numfor dapat dilihat dalam Diagram 1.

DAFTAR PUSTAKA

- Besley, T. 1994. How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets? *The World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1
- Kantor Statistik Biak, 1994. Biak Numfor dalam Angka 1993, Biak, Irian Jaya.
- _____, Irian Jaya, 1994. *Irian Jaya dalam Angka 1993*, Bappeda dan KBS Irian Jaya.
- Kantor Wilayah Departemen Perdagangan Irian Jaya, 1994. *Laporan Tahunan Kantor Departemen Perdagangan Kabupaten Biak Numfor*, Biak Numfor.

Pengembangan Industri Pedesaan Melalui Koperasi dan Usaha Kecil: Suatu Studi Kasus di Kalimantan Timur*

Mudrajad Kuncoro

Latar Belakang

TIDAK dapat dipungkiri bahwa industrialisasi di Indonesia sejak Pelita I hingga saat ini telah mencapai hasil yang diharapkan. Setidaknya industrialisasi telah mengakibatkan transformasi struktural di Indonesia. Pola pertumbuhan ekonomi secara sektoral di Indonesia agaknya sejalan dengan kecenderungan proses transformasi struktural yang terjadi di berbagai negara, di mana terjadi penurunan kontribusi sektor pertanian (sering disebut sektor primer), sementara kontribusi sektor sekunder dan tersier cenderung meningkat.

Kecenderungan ini terlihat pada Tabel 1. Pada tahun 1965, sektor pertanian merupakan sektor penyumbang terbesar terhadap Produk Domestik Bruto (56%), sementara sektor industri baru menyumbang 13% dari PDB. Dengan pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 11,9% selama 1965-1980 dan 6,1% selama 1980-1992, ternyata sek-

tor industri telah menggeser peranan sektor pertanian dalam pembangunan. Pada tahun 1992, sektor industri secara keseluruhan menyumbang 40% terhadap PDB, di mana peranan industri manufaktur cukup menonjol karena menyumbang 21% terhadap PDB. Pada tahun yang sama, sumbangan sektor pertanian merosot drastis hingga tinggal 19% dari PDB. Ini sejalan dengan menurunnya laju pertumbuhan sektor pertanian, dari rata-rata 4,3% per tahun selama 1965-1980 menjadi 3,1% selama 1980-1992. Singkatnya, sektor industri manufaktur muncul menjadi penyumbang nilai tambah yang dominan dan telah tumbuh pesat melampaui laju pertumbuhan sektor pertanian.

Hanya saja strategi industrialisasi yang banyak mengendalikan akumulasi modal, proteksi, dan teknologi tinggi telah menimbulkan polarisasi dan dualisme dalam proses pembangunan. Fakta menunjukkan bahwa sektor manufaktur yang modern hidup berdampingan dengan sektor pertanian yang tradisional dan kurang produktif. Dualisme dalam sektor manufaktur juga terjadi antara industri kecil dan

*Artikel ini merupakan hasil penelitian yang disponsori oleh Balitbang Departemen Koperasi dan PPK.

Tabel 1

DISTRIBUSI PRODUK DOMESTIK BRUTO (PDB) DAN
LAJU PERTUMBUHAN SEKTORAL (%)

Sektor	Pangsa dalam PDB		Rata-rata pertumbuhan per tahun	
	1965	1992	1965-1980	1980-1992
Pertanian	56.0	19.0	4.3	3.1
Industri	13.0	40.0	11.9	6.1
(industri manufaktur)	8.0	21.0	12.0	12.0
Jasa, dan lain-lain	31.0	40.4	7.3	6.8

Sumber: *World Bank* (1992; 1994).

kerajinan rumah tangga yang berdampingan dengan industri menengah dan besar.

Tabel 2 menunjukkan bahwa industri kecil dan rumah tangga (IKRT) memiliki peranan yang cukup besar dalam industri manufaktur dilihat dari sisi jumlah unit usaha dan daya serap tenaga kerja, namun lemah dalam menyumbang nilai tambah. Dari total unit usaha manufaktur di Indonesia sebanyak 1,524 juta, ternyata 99,2% merupakan unit usaha IKRT. IKRT, dengan jumlah tenaga kerja kurang dari 20 orang, mampu menyediakan kesempatan kerja sebesar 67,3% dari total kesempatan kerja industri. Kendati demikian, sumbangan nilai tambah IKRT terhadap industri manufaktur hanya sebesar 17,8%.

Walaupun begitu, transformasi ekonomi agaknya tidak selalu sejalan dengan transformasi sosial sebagaimana tercermin dalam perubahan lapangan kerja penduduk. Tabel 3 menunjukkan ternyata persentase penduduk yang bekerja di sektor pertanian terhadap total penduduk yang bekerja tidak anjlok sedrastis pe-

nurunan sumbangan sektor pertanian terhadap PDB. Pada tahun 1971, penduduk yang bekerja di sektor pertanian sebesar 67,04%. Pada tahun 1994, meskipun menurun, ternyata penduduk yang bekerja di sektor pertanian masih sebesar 46,22%. Karena itu tidak berlebihan bila dikatakan bahwa perekonomian Indonesia pada dasarnya masih bersifat agraris, karena sebagian besar penduduk masih bergantung hidupnya pada sektor pertanian.

Dalam konstelasi semacam ini, banyak yang menganjurkan pentingnya pengembangan industrialisasi pedesaan. Bagi negara-negara di mana peranan sektor pertanian masih substansial, maka pemikiran mendinamiskan sektor pertanian lewat kekuatan dan keterkaitannya dengan sektor lain amat menarik untuk kita simak. Pemikiran Mellor dan Lele (1973) serta Mellor (1976, 1986, 1989) amat terkenal dengan model *rural-led strategy of growth*. Johnston dan Kilby (1975) mengembangkan konsep *agricultural and structural transformation model*. King dan Byerlee (1978) menemukan bahwa keterkaitan industri dengan sektor pertanian amat kuat

Tabel 2

KONTRIBUSI USAHA KECIL DALAM INDUSTRI MANUFAKTUR TAHUN 1990

	Unit Usaha		Tenaga Kerja		Nilai Tambah	
	Jumlah	%	Orang	%	Juta (Rp)	%
1. Industri menengah & besar	12.765	0,8	1.691.435	32,7	9.348.483	82.2
2. Industri kecil	94.534	6,2	770.144	14,9	775.304	6.8
3. Industri rumah tangga	1.416.935	93,0	2.714.264	52,4	1.254.419	11.0
Total	1.524.234	100,0	5.175.843	100,0	11.378.206	100,0

Sumber: BPS (1990)

Tabel 3

PERSENTASE PENDUDUK YANG BEKERJA MENURUT
LAPANGAN PEKERJAAN UTAMA,
1971-1994 (PERSEN)

Sektor	1971	1980	1985	1990	1994
1. Pertanian	67,04	56,30	54,72	50,43	46,22
2. Pertambangan & Penggalian	0,21	0,76	0,67	1,01	0,90
3. Industri Pengolahan	6,92	9,14	9,29	11,53	13,24
4. Listrik, Air dan Gas	0,09	0,13	0,11	0,20	0,22
5. Bangunan	1,72	3,23	3,36	4,13	4,34
6. Perdagangan	10,96	13,04	14,98	14,87	17,05
7. Transportasi & Komunikasi	2,42	2,87	3,14	3,69	4,12
8. Perbankan, Keuangan, Jasa	0,23	0,59	0,40	0,96	0,76
9. Pelayanan Umum & Jasa lain	10,40	13,95	13,33	13,18	13,13
Jumlah	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Total kesempatan kerja (ribu jiwa)	39.210	51.553	62.456	70.891	81.903

Sumber: *Biro Pusat Statistik*, berbagai tahun.

apabila sektor industri mempunyai keterkaitan ke belakang yang tinggi.

Adelman (1984) menekankan pentingnya *agricultural demand-led industrialization* (ADLI). Dengan sejumlah analisis, ia membuktikan bahwa strategi ADLI lebih superior dibanding strategi *export-led growth*, khususnya apabila diterapkan di negara sedang berkembang di mana peranan sektor pertanian masih substansial. Strategi ini menghendaki pergeseran strategi pertanian dari *surplus extraction* menjadi *surplus creation*, dan ditumbuhkannya keterkaitan permintaan antara sektor pertanian dengan sektor lain dalam perekonomian. Ini sejalan dengan pemikiran Sumodiningrat dan Kuncoro (1990) yang coba menuangkan pola simbiosis antara sektor pertanian dan industri di Indonesia lewat strategi pengembangan agroindustri dan agribisnis.

Para ekonom lebih cenderung memberikan pengertian industri pedesaan secara sempit pada industri rumah tangga dan industri berskala kecil. Berbicara mengenai industri pedesaan kita akan menemui adanya perbedaan mengenai definisi dan klasifikasi mengenai industri pedesaan. Dapat dikatakan bahwa industri pedesaan adalah suatu bentuk transisi antara industri yang bersifat artisan dengan industri modern (Sajogyo dan Tambunan, 1990). Di Indonesia, industri pedesaan cenderung dikonotasikan sebagai alat pembangunan pedesaan (dengan ukuran industri kecil dan rumah tangga), dan bukan bagian dari pembangunan industri modern. Dengan pengklasifikasi-an industri oleh BPS berdasarkan pada besarnya tenaga kerja yang bekerja, BPS mengisyaratkan bahwa industri yang meng-

gunakan tenaga kerja antara 5 sampai 19 orang dapat diklasifikasikan sebagai industri kecil. Sedangkan Departemen Perdagangan mendasarkan pada jumlah modal, dengan ketentuan usaha kecil adalah usaha yang modalnya di bawah Rp 25 juta. Sementara itu Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil mendasarkan pada jumlahnya omset per tahun sebesar kurang dari Rp 2 milyar dan modal, di luar tanah dan bangunan, tak lebih dari Rp 600 juta.

Mayoritas industri kecil dan rumah tangga merupakan usaha milik keluarga, di mana kontrol terhadap kualitas produksi biasanya masih rendah, dan perangkat usaha yang layak seperti kepekaan bisnis belum tumbuh di kalangan pengusaha kecil. Hal lain yang banyak ditemui pada industri pedesaan adalah usaha industri tersebut bukan merupakan sumber penghasilan pokok. Mengingat derajat ketahanan dan perkembangan industri kecil akan sangat tergantung pada pengelolaan internal dan faktor lingkungan, maka perlu diciptakan jalur kelembagaan yang membina pengusaha kecil.

Perumusan Masalah

Bertitik-tolak dari latar belakang masalah di atas dan makin besarnya peran industri terutama industri kecil/pedesaan dalam struktur ekonomi nasional, agaknya semakin urgen diadakan kajian mengenai perkembangan pola industri pedesaan melalui koperasi dan usaha kecil. Masalah utama yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah: (1) bagaimana profil industri pedesaan, termasuk faktor-faktor peluang dan kendala-kendala yang

dihadapinya?; (2) bagaimana pola industri pedesaan di daerah penelitian?; dan (3) bagaimana format pola industri pedesaan yang tepat untuk dikembangkan melalui koperasi dan usaha kecil?

Daerah yang terpilih dijadikan obyek kajian adalah Kalimantan Timur. Pemilihan daerah penelitian berdasarkan pertimbangan bahwa industri pedesaan mempunyai ciri dan karakteristik yang khusus dan berbeda antara daerah satu dengan daerah yang lain. Misalnya, di daerah Sumatera dan Sulawesi dengan ketersediaan lahan pertanian yang masih relatif luas, industri pedesaan yang menonjol di sana adalah industri pedesaan di bidang agribisnis. Untuk daerah Bali dengan keadaan masyarakat yang terbiasa dengan dunia pariwisata yang sudah relatif maju, maka industri kecil yang maju adalah aneka industri dan kerajinan. Untuk daerah Kalimantan Timur dengan banyaknya sumber daya kayu di sana, industri kecil yang berkembang adalah industri kayu dan barang dari kayu.

Definisi

Setidaknya ada tiga kata kunci (*keywords*) dalam penelitian ini, yaitu: (a) industri; (b) industri pedesaan; (c) usaha kecil.

Industri. Dalam konteks mikro dan organisasi, industri adalah *sekelompok perusahaan yang menghasilkan produk/jasa yang relatif sejenis, atau mempunyai sifat saling mengganti yang erat*.

Industri Pedesaan. Mengingat adanya banyak bentuk interaksi pertanian-agroindustri sebagaimana terlihat pada

Tabel 4, penelitian terutama akan memfokuskan pada industri pedesaan yang dikelola oleh usaha kecil dan koperasi. Pendapat White (1990) tentang industri pedesaan terletak pada kriteria *resource based industry* yang dikontraskan dengan *foot loose industry*. Yang pertama amat dianjurkan, mengingat bersifat mendukung dan menimbulkan dampak *multiplier* terhadap sektor pertanian dan industri yang berbasis di pedesaan. Sedangkan *foot loose industry* cenderung menciptakan *enclave economy*, berupa tidak terintegrasinya industri yang bersangkutan dengan industri lain dalam perekonomian. Oleh karena itu dalam penelitian ini, batasan industri pedesaan adalah *industri kecil yang basis sumber dayanya berada di pedesaan, baik termasuk agroindustri maupun aneka industri*.

Usaha Kecil. Usaha kecil yang dimaksud dalam penelitian ini adalah definisi menurut Undang-undang tentang Usaha Kecil (1995), yaitu usaha dengan: (1) omset kurang dari Rp 1 milyar, (2) nilai aset (tidak termasuk tanah dan bangunan) maksimum Rp 600 juta.

Metodologi Penelitian

Industri Dominan

Penggolongan jenis industri di Propinsi Kalimantan Timur tidak mengikuti pola penggolongan yang lazim dilakukan, yaitu dengan menggunakan kode ISIC, tetapi menggunakan penggolongan cabang industri berdasarkan Direktorat Jenderal Industri Kecil Departemen Perindus-

Tabel 4

BERBAGAI BENTUK ALTERNATIF DALAM INTERAKSI
PERTANIAN (HULU) DAN AGROINDUSTRI (HILIR)

Bentuk Interaksi	Bentuk Pemilikan Agroindustri				
	Negara	Swasta Besar	Swasta Kecil	Koperasi	Usaha Bersama
1. Perkebunan besar: agroindustri besar yang terintegrasi vertikal ke depan	X	X			
2. Agroindustri besar yang sebagian terintegrasi vertikal ke belakang sebagian berdasar <i>contract farming</i> (= PIR)	X	X			
3. Agroindustri besar dengan sistem pengadaan <i>contract farming</i> (= Inti-satelit)	X	X		X	
4. Usaha pemasaran (agribisnis) dengan sistem pengadaan <i>contract farming</i> (tanpa pengolahan lokal domestik)		X		?	
5. Agroindustri yang membeli bahan bakunya di pasar bebas		X	X		?
6. Petani kecil yang terintegrasi vertikal ke depan (= pemilikan agroindustri bersama oleh petani)			X	X	X

Catatan: X = bentuk yang kira-kira terdapat di Indonesia
Sumber: Benjamin White (1990)

trian. Jenis industri, menurut ketentuan Dirjen Industri Kecil, digolongkan menjadi lima yaitu: Pangan, Sandang dan Kulit (Sanlit), Kimia dan Bahan Bangunan (KBB), Kerajinan Umum (Kraum), dan Logam.

Pada tahun 1994 industri logam memiliki jumlah unit usaha yang relatif banyak dibandingkan jenis industri kecil lainnya, yaitu sebesar 3.418 atau 27,83% dari total industri kecil yang berada di

Propinsi Kalimantan Timur. Namun dalam jumlah tenaga kerja yang diserap relatif lebih besar, industri kimia dan bahan bangunan adalah sebesar 11.849 orang atau 31,29% dari keseluruhan tenaga kerja di industri kecil. Demikian pula dengan nilai produksinya, industri logam hanya sebesar Rp 22,241 milyar sedangkan industri kimia dan bahan bangunan senilai Rp 47,170 milyar. Hal ini dikarenakan jenis industri logam terbanyak di Kaltim adalah pembuatan kapal/

perahu yang membutuhkan waktu lebih lama dibandingkan membuat kusen pintu/jendela. Penyerapan tenaga kerja yang relatif lebih banyak di industri KBB disebabkan oleh sifat dari industri ini yang padat karya, khususnya pada industri bahan bangunan. Sedangkan pada industri logam lebih bersifat padat modal. Data industri kecil yang lebih rinci dapat dilihat pada Tabel 5.

Data industri kecil yang digolongkan berdasarkan ISIC adalah mengenai pertambahannya pada tahun 1994. Tabel 6 menunjukkan bahwa ISIC 33 (industri kayu, barang-barang dari kayu, termasuk alat-alat rumah tangga dari kayu, bambu, dan rotan) memiliki pertambahan yang paling besar dibandingkan ISIC yang lain, baik pada unit usaha, jumlah tenaga kerja yang dapat diserap maupun nilai produksinya.

Industri kayu berupa *moulding*, meubel, kusen pintu/jendela dapat ditemui pada setiap kabupaten di Propinsi Kaltim.

Namun untuk ukir kayu dan anyaman rotan relatif hanya terdapat di Kabupaten Kutai, khususnya di daerah pemukiman suku Dayak. Industri ukir kayu banyak terdapat di Kecamatan Jempang, sedang anyaman rotan di Kecamatan Muara Pahu, Damai, Muara Lawa, dan Barong Tongkok.

Berdasarkan data di atas, dalam penelitian ini industri yang akan diteliti lebih jauh di Propinsi Kalimantan Timur adalah yang termasuk dalam ISIC 33, karena golongan industri inilah yang ternyata paling dominan dilihat dari sisi unit usaha, tenaga kerja, dan nilai produksinya. Pemilihan industri yang dijadikan sampel ini ternyata sejalan dengan program pengembangan industri kecil di Kaltim yang diarahkan pada pengembangan komoditas berdasarkan cabang industri yang ada. Cakupan kriterianya menurut Dinas Perindustrian (1995) diarahkan kepada: *Pertama*, industri kecil yang menggunakan teknologi sederhana/madya. *Kedua*, industri kecil yang dapat menyerap tenaga kerja. *Ke-*

Tabel 5

DATA INDUSTRI KECIL DI PROPINSI KALTIM, 1994

Golongan Industri	Unit Usaha		Tenaga Kerja		Nilai Produksi	
	Jumlah	% terhadap total	Jumlah (orang)	% terhadap total	Total (Rp juta)	% terhadap total
Pangan	2.688	21,89	7.349	19,41	35.131	22,34
Sanlit	1.709	13,92	4.390	11,59	7.259	6,42
KBB	2.249	18,31	11.849	31,29	47.171	41,73
Kraum	2.216	18,05	4.997	13,02	11.227	9,93
Logam	3.418	27,83	9.281	24,51	22.242	19,68
Total	12.280	100,00	37.866	100,00	113.030	100,00

Sumber: Kanwil Dep. Perindustrian Prop. Kaltim, *Hasil Pendataan Industri Kecil Propinsi Kaltim 1994, 1995*, diolah.

Tabel 6

PERTAMBAHAN INDUSTRI KECIL DI PROPINSI KALTIM, 1994

ISIC	Jenis Usaha	Unit Usaha	Tenaga Kerja	Output (000)
31	Makanan, minuman & tembakau			
	Tekstil, Pakaian jadi dan Kulit	93	409	2.812.294,00
32	Kayu dan barang dari kayu	48	208	622.906,00
33	Kertas dan percetakan	168	617	6.447.621,00
34	Kimia, Karet, Plastik	18	325	1.391.603,00
36	Galian bukan logam	62	333	1.870.078,00
38	Barang, logam, mesin	48	230	714.626,00
39	Industri pengolahan lainnya	10	106	62.615,00
95	Lain-lain	98	310	1.809.247,00
Total		345	2.538	15.730.990,00

Sumber: Kanwil Dep. Perindustrian Propinsi Kaltim (1995).

Tabel 7

JENIS INDUSTRI KECIL DAN SAMPEL YANG DITELITI DI
PROPINSI KALIMANTAN TIMUR

Kode ISIC 5 digit	Jenis Industri	S a m p e l	
		Jumlah	%
33111	Penggergajian kayu	6	11,5
33112	Moulding & komponen bahan bangunan	9	17,3
33130	Anyaman dari bambu & rotan	8	15,4
33140	Kerajinan ukir-ukiran dari kayu	7	13,5
33211	Perabot & kelengkapan RT dari kayu	18	34,6
33212	Perabot & kelengkapan RT dari bambu dan rotan	4	7,7
Jumlah		52	100,0

Sumber: Diolah dari Kanwil Perindustrian Propinsi Kaltim (1995)

tiga, diusahakan dikerjakan secara kelompok/sentra. *Keempat*, yang berakar dari bakat keterampilan/seni masyarakat setempat.

Metodologi Sampling

Berdasarkan analisis data sekunder diperoleh kenyataan bahwa subsektor in-

dustri yang dominan, dilihat dari kaca-mata unit usaha, jumlah tenaga kerja yang digunakan dan produksi yang dihasilkan adalah kayu dan barang dari kayu, termasuk perabot rumah tangga (ISIC 33). Selanjutnya, pengambilan sampel dilakukan dengan metode *stratified proportionate random sampling*, dengan tahapan sebagai berikut: *Pertama*, dari hasil

analisis data sekunder (ISIC 2 digit) dilakukan identifikasi lebih rinci mengenai jenis industri kunci di Kalimantan Timur. *Kedua*, disusun beberapa strata yang dasarnya adalah proporsional terhadap usaha industri dan dibuat sedemikian rupa sehingga masing-masing strata relatif homogen. *Ketiga*, responden dipilih sejumlah 52 secara acak berdasarkan strata dan proporsinya.

Adapun rincian sampel dan jenis industri yang dipilih sebagai obyek penelitian dapat dilihat pada Tabel 7.

Propinsi Kalimantan Timur dibagi atas 6 Daerah Tingkat (Dati) II, yaitu Samarinda, Kutai, Pasir, Berau, Bulungan, dan Balikpapan. Dilihat dari jumlah unit usaha dan variasi jenis industrinya, ternyata industri kecil sebagian besar berada di Samarinda dan Kutai. Oleh karena itu, pengambilan sampel dipusatkan di dua Dati II tersebut.

Profil Industri Pedesaan

Berdasarkan survei identifikasi diperoleh karakteristik Industri Kecil Kayu dan barang dari kayu termasuk perabot rumah tangga (ISIC 33) di Kalimantan Timur sebagai berikut:

Identitas Pengusaha

Sebagian besar pengusahanya adalah berjenis kelamin lelaki (96,15%) dengan umur yang bervariasi, namun sebagian besar (44,23%) berumur lebih dari 45 tahun dan tidak terdapat pengusaha yang berumur di bawah 25 tahun. Tingkat pen-

didikannya sebagian besar SD (44,23%), kemudian diikuti SMTP (25%), SMTA (21,15%), dan PT (9,62%). Jumlah tanggungan menunjukkan bahwa 52% kurang dari 5 orang dan sisanya lebih dari 5 orang sampai 10 orang.

Industri kecil di Kalimantan Timur oleh setiap pengusahanya tampak dikerjakan dengan sungguh-sungguh, hal tersebut ditunjukkan bahwa sebagian besar (88,46% atau 46 orang) para pengusaha tidak mempunyai usaha atau pekerjaan yang lain, sedangkan yang memiliki pekerjaan lain hanya sebanyak 6 orang (11,54%). Pekerjaan sampingan itu sebagai pegawai negeri sipil/ABRI dan pegawai swasta sebanyak 1 orang, dan pekerjaan lainnya sebanyak 4 orang.

Identitas Usaha

Sebagian besar (84,62%) usahanya belum berbadan hukum, hanya 15,38% yang telah berbadan hukum. Bentuk badan hukum tersebut adalah CV (22,22%), perorangan dengan Akta (55,56%), Kooperasi (11,11%), dan PT/NV (11,11%). Sebagian besar (28,85%) usaha industri kecil tersebut belum berumur 2,5 sampai 5 tahun, 11,54% kurang dari 2,5 tahun, dan sisanya lebih dari 10 tahun.

Jumlah Tenaga Kerja

Jumlah tenaga kerja bervariasi, namun sebagian besar antara 5-10 orang (89,38%), 11-19 orang (8,51%) dan lebih dari 19 orang (2,13%).

Sebagian besar para pengusaha (57,14%) tidak mengalami kesulitan men-

cari tenaga kerja, dan sisanya menyatakan kesulitan mencari tenaga kerja. Kesulitan tenaga kerja tersebut adalah bahwa sebagian besar (47,83%) kesulitan dalam pengadaan tenaga terampil.

Omset/tahun

Jumlah omset/tahun sangat bervariasi dari kurang 25 juta/tahun sampai lebih dari 600 juta/tahun. Namun persentase 3 terbesar mempunyai omset kurang dari 25 juta (46,15%), kemudian diikuti 25-50 juta (28,85%), antara 51-75 juta (11,54%), sedangkan omset yang lebih dari 600 juta tidak ada.

Permodalan

Modal awal untuk usaha industri kecil ISIC 33 berbeda-beda, sebagian besar (88,24%) kurang dari 10 juta, 7,84% antara 10-15 juta, 0% bermodal antara 16-20 juta, 1,96% antara 21-25 juta dan yang bermodal lebih dari 25 juta hanya 1,96%.

Para pengusaha yang menggunakan dana eksternal hanya 32,69% sedangkan sebagian besar (67,31%) tanpa dana eksternal. Para pengusaha yang menggunakan dana eksternal sebagian besar dari Bank (70,59%) dan 17,65% dari BUMN. Adapun para pengusaha yang tidak menggunakan dana eksternal, sebagian besar (0%) mengatakan bunga terlalu tinggi, 25,0% karena kesulitan agunan, 6,3% pencairan kredit terlalu lama.

Bahan Baku

Bahan baku untuk usaha industri kecil ISIC 33 berasal dari sumber alam. Un-

tuk mendapatkan bahan baku tersebut sebagian besar (77,55%) tidak mengalami kesulitan. Kesulitan memperoleh bahan baku sebagian besar (15%) dirasakan karena harga mahal, 20% mengatakan jauh tempatnya, 25% bahan baku tidak selalu tersedia. Bahan baku sebagian besar (58,69%) dipasok dari sumber yang tidak tetap dan 41,30% dari langganan tetap.

Sistem pembayaran bahan baku biasanya tunai (72,13%), 4,92% dapat dikredit, 14,75% mengatakan dapat bon dulu, 4,92% pembayarannya dengan L/C dan lainnya mencapai 3,28%.

Produksi dan Pemasaran

Hasil produksi industri kecil ISIC 33 semuanya dipasarkan/dijual. Dasar produksinya sebagian kecil (45,07%) berdasarkan adanya pesanan, sedangkan pada umumnya (54,93%) memproduksi secara kontinyu. Adapun mengenai pemasarannya, sebagian besar dilakukan sendiri atau tanpa perantara (80,39%), sedangkan 19,61% melakukan pemasaran lewat perantara.

Pemasaran Lewat Perantara

Pemasaran yang melalui perantara, sebagian besar (50%) diserahkan tengkulak. Hal ini dapat terjadi karena para pengusaha menganggap cara tersebut yang terbaik (45,45%), karena kekurangan modal (27,27%) dan karena kekurangan tenaga (9,09%). Walaupun demikian, dengan adanya pedagang perantara sebagian besar (60%) pengusaha mengatakan cukup ke-

untungannya dan (40%) mengatakan keuntungannya belum cukup. Oleh karena itu, para pengusaha mengatakan keinginannya untuk dapat memasarkan sendiri tidak melalui perantara, sehingga diharapkan dapat meningkatkan keuntungannya. Untuk merealisasi usaha tersebut para pengusaha mempunyai kiat, antara lain mencari modal tambahan (57,14%), mencari tenaga kerja tambahan (14,29%), kerja sama dengan perusahaan lain (14,29%) dan cara lainnya (14,29%).

Pemasaran Sendiri

Pengusaha yang melakukan pemasaran sendiri, (81,25%) mengetahui pelanggannya dan (18,75%) tidak tahu pelanggannya. Cara pelanggan memperoleh barang dengan mengambil sendiri (39,34%), diantar oleh perusahaan (50,82%) dan dengan cara kedua di atas (9,84%).

Adapun kendala dalam pemasaran sendiri biasanya dikarenakan letak pasarnya jauh (14,3%), banyak barang pengganti (21,43%), pasar dimonopoli oleh orang tertentu (8,93%) karena selera konsumen berubah (23,8%) dan karena faktor-faktor lain (31%).

Tingkat keuntungan dengan pemasaran sendiri sebagian pengusaha mengatakan cukup (35,06%) dan sebagian besar (64,94%) mengatakan tidak cukup. Besarnya margin para pengusaha ISIC 33 sebagian antara 11-20% (26,42%), kurang dari 10% (28,30%), antara 21-30% (26,42%); antara 31-40% (13,21%) dan yang mencapai margin lebih dari 40% sebanyak 5,66% pengusaha.

Dari 64,94% pengusaha yang merasa tidak cukup keuntungannya, mereka berusaha meningkatkan keuntungannya dengan kiat memperbesar volume produksi (28,57%), menekan biaya produksi (0%), melakukan deferensiasi produksi (21,43%) dan dengan kiat akan meningkatkan mutu layanan (10,71%). Di samping itu se-paruh pengusaha juga menghendaki adanya distributor.

Teknologi

Sebagian besar para pengusaha (48%) telah menggunakan alat mesin untuk memproduksi hasil kerajinannya, sedangkan 52% masih dengan cara tradisional. Peralatan mesin tersebut sebagian besar (96,29%) dibeli oleh para pengusaha, di samping itu tidak ada yang memodifikasi (0%) dan 3,70% merakit sendiri. Penggerak mesin tersebut sebagian besar digerakkan dengan BBM (32,43%), dengan tenaga listrik (48,65%) dan lainnya digerakkan oleh manusia (13,51%). Sebagian besar (14,81%) alat tersebut dioperasikan oleh operator khusus.

Untuk mencapai produksi akhir sebagian besar diperlukan 2-3 tahap (46,15%), diperlukan lebih dari 3 tahap (26,92%) dan yang hanya memerlukan 1 tahap sebanyak (26,92%). Di samping itu, perusahaan juga melakukan standarisasi produk (63,46%) serta pengendalian kualitas (73,08%).

Promosi

Sebagian besar para pengusaha tidak melakukan promosi (90,38%) dan hanya 9,62% pengusaha yang melakukan promosi. Promosi biasanya dilakukan dengan

pameran (100%), melalui media cetak (0%) dan cara lain (0%). Para pengusaha sebagian besar tidak memanfaatkan biro iklan (100%).

Dalam memasarkan produknya, para pengusaha sebagian besar (76,47%) tidak melakukan pelayanan purna jual, di samping itu juga sebagian besar (98,04%) tidak memberikan garansi terhadap produk yang dijual.

Administrasi

Perusahaan pada umumnya belum melakukan pembukuan keuangan (67,31%). Bagi yang telah melakukan pembukuan, administrasi keuangan sebagian besar (87,5%) dilakukan secara manual.

Dari 32,69% pengusaha yang melakukan pembukuan sebagian besar (46,67%) pembukuan dilakukan oleh tenaga biasa bukan tenaga yang profesional dan sebagian besar (58,82%) tidak dilakukan oleh tenaga khusus.

Sebagian saja (29,41%) pengusaha tidak melakukan laporan keuangan secara periodik dan justru 79,59% yang melakukan laporan keuangan secara periodik berbentuk laporan rugi laba (77,78%), neraca (22,22%) dan cara lainnya (0%). Di samping itu semua perusahaan ISIC 33 tidak pernah diaudit oleh pihak yang berwenang.

Persaingan Bisnis

Para pengusaha sebagian besar tidak mempunyai subkontrak (96%), sedangkan sisanya mempunyai subkontrak.

Sebagian besar (94,23%) pengusaha merasakan adanya pesaing dalam bisnis. Pesaing terbesar yang dihadapi adalah produsen produk sejenis (68,8%), diikuti produsen produk pengganti (17,2%), pesaing dalam memperoleh bahan baku (10,3%) dan pesaing lainnya sebesar 3,5%.

Pesaing utama dalam memperoleh bahan baku adalah penghasil produk sejenis (70,83%). Adapun pesaing yang menghasilkan produk sejenis sebagian besar adalah sesama pengusaha kecil (79,37%), dan pengusaha besar (19,05%).

Posisi perusahaan dalam persaingan sebagian besar (47,06%) mempunyai posisi yang lemah, 0% sangat kuat, kemudian diikuti yang kuat (11,76%) dan sedang (39,22%).

Kemitraan

Sebagian besar pengusaha ISIC 33 tidak mempunyai bapak angkat (92,31%), namun 7,69% mempunyai bapak angkat. Peranan bapak angkat terutama membantu dalam permodalan (50%), sisanya membantu dalam penyediaan bahan baku dan dalam bidang pemasaran.

Adapun para pengusaha telah melakukan kemitraan tersebut selama 1-3 tahun (50%) dan kurang dari 1 tahun (25%). Para pengusaha sangat merasa manfaatnya menjalin dengan kemitraan atau bapak angkat.

Koperasi

Para pengusaha banyak yang tidak menjadi anggota koperasi (86,54%) dan yang menjadi anggota koperasi mencapai 13,46%. Para pengusaha yang menjadi

anggota koperasi lebih dari 5 tahun (25%), antara 1-5 tahun (37,5%) dan yang kurang dari 1 tahun (37,5%). Manfaat menjadi anggota koperasi dirasakan dalam hal konsultasi manajemen (8,33%), menambah relasi/info bisnis (5,88%) dan manfaat memperoleh bahan baku murah (23,53%).

Sebagian besar pengusaha belum merasa mendapat manfaat dari koperasi yang berupa dana murah (62,1%), konsultasi manajemen (10,3%), menambah relasi (6,9%), pemasaran (6,9%) dan bahan baku murah (13,8%).

Pola Industri Pedesaan

Industri yang tergolong dalam kode ISIC 33 (industri kayu dan barang dari kayu) di Kalimantan Timur meliputi: (1) industri penggergajian kayu; (2) industri moulding dan komponen bahan bangunan; (3) industri anyaman dari bambu dan rotan; (4) industri kerajinan ukir-ukiran dari kayu; (5) industri perabot dan kelengkapan rumah tangga dari kayu; (6) industri perabot dan kelengkapan rumah tangga dari bambu dan rotan. Kendati industri kode ISIC 33 dapat dibagi dalam 6 macam, ternyata pengamatan di lapangan menunjukkan adanya pola industri pedesaan yang hampir beragam, sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 1.

Dari sisi bahan baku, pemasok utama berasal dari: (1) hutan, baik hutan milik rakyat maupun hutan tanaman industri (HTI); (2) tumpukan kayu (toko penjual kayu setengah jadi); (3) perusahaan penggergajian kayu; (4) koperasi-koperasi, yang memasok bahan baku maupun me-

nawarkan jasa penggergajian kayu; (5) sisa kayu dari perusahaan-perusahaan kayu skala besar.

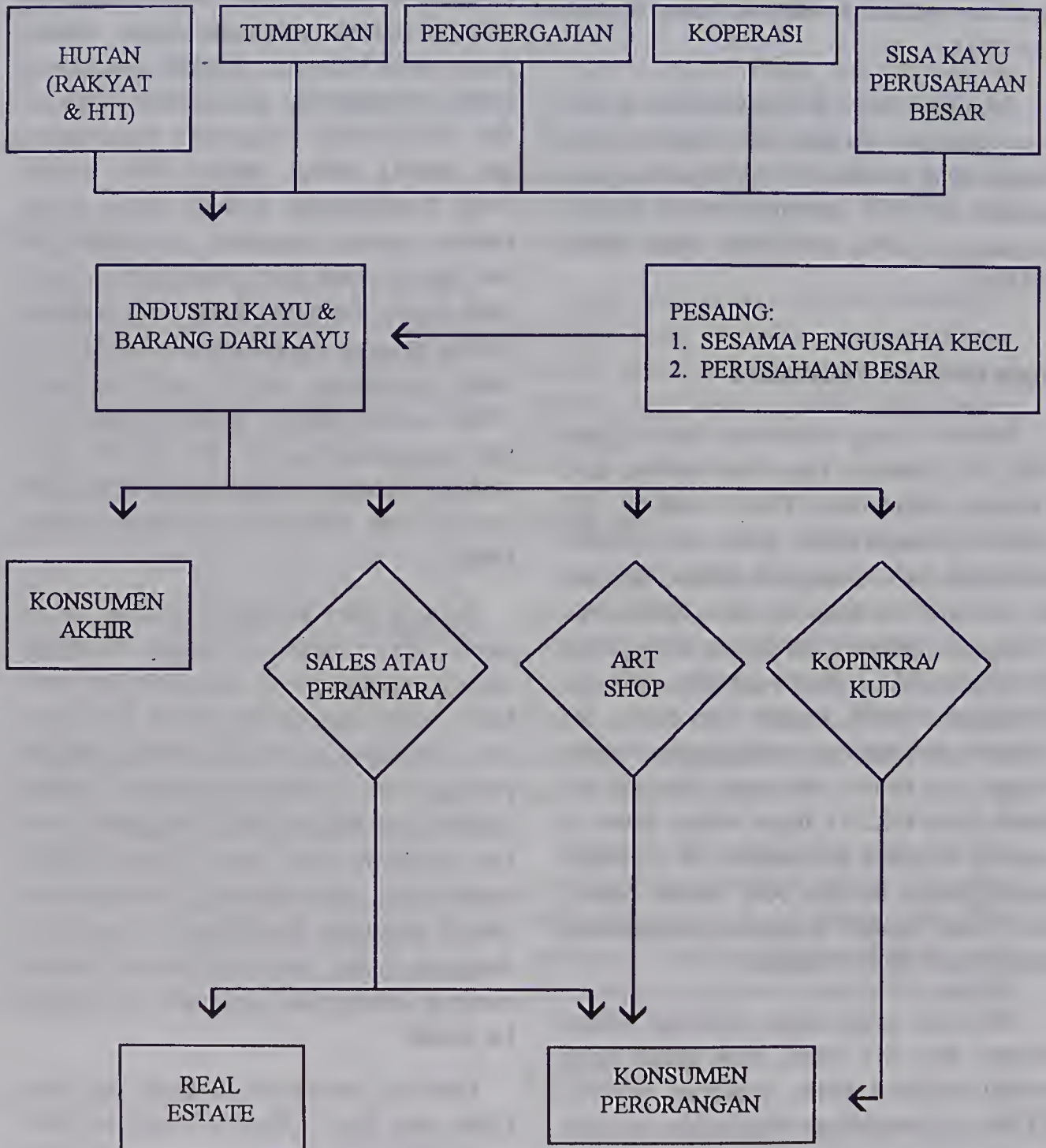
Persaingan dalam industri kayu dan barang dari kayu ini cukup tajam. Para pengusaha kecil tidak hanya bersaing dengan sesama pengusaha kecil, namun juga harus bersaing dengan pengusaha besar. Kebanyakan pengusaha kecil tidak memandang pengusaha besar sebagai pesaing utama, bahkan tidak sedikit yang menganggap sebagai mitra kerja karena mereka umumnya mendapat pasok bahan baku dari sisa kayu pengusaha besar. Sebagian besar menganggap bahwa pesaing utama mereka adalah sesama pengusaha kecil yang menghasilkan produk sejenis. Selain bersaing dalam menghasilkan produk sejenis, persaingan dengan sesama pengusaha kecil terjadi juga dalam memperoleh bahan baku.

Pesaing dari penghasil produk pengganti tidak dirasakan sebagai ancaman karena segmen pasar yang dilayani berbeda. Untuk pengusaha mebel dari kayu jati, misalnya, ia merasa tidak memiliki pesaing baik yang menghasilkan produk sejenis maupun produk pengganti (mebel dari kayu dan rotan). Untuk bisnis mebel kayu jati memang konsumennya adalah golongan menengah ke atas. Sedangkan mebel kayu dan rotan, konsumennya kebanyakan golongan menengah ke bawah.

Dari sisi pemasaran, industri kayu dan bahan dari kayu memiliki beberapa jalur, yaitu jalur tanpa perantara (langsung kepada konsumen akhir) dan jalur dengan perantara. Jalur dengan perantara dapat

Gambar 1

POLA INDUSTRI KAYU DAN BARANG DARI KAYU (ISIC 33)
DI PROPINSI KALIMANTAN TIMUR



ditempuh dengan membina hubungan dengan: (1) *sales/pedagang* perantara; (2) para pemilik *art shop*; (3) Kopinkra dan KUD. Jalur lewat *sales/pedagang* perantara ditemukan untuk industri *moulding* dan komponen bahan bangunan. Ini besar kemungkinan karena konsumen utama untuk produk *moulding* (kusen pintu, jendela, dan lain-lain) adalah perumahan dan perusahaan *real estate*. Jalur lewat *art shop* digunakan para pengrajin rotan dan bambu dalam memasarkan produknya, mengingat mereka umumnya berada di pedalaman dan jauh dari kota. Jalur Kopinkra dan KUD ditempuh oleh para pengrajin ukir-ukiran kayu serta anyam-anyaman dari bambu dan rotan, karena umumnya tidak memiliki kemampuan dalam memasarkan produknya sendiri.

Analisis Kinerja Industri Pedesaan

Bagian ini akan menganalisis lebih mendalam mengenai faktor-faktor kunci yang mempengaruhi kinerja industri pedesaan. Dari sudut mikro perusahaan, kinerja usaha dapat dilihat setidaknya dari omset dan posisi bersaing dalam industri. Untuk menganalisis kinerja usaha tersebut digunakan analisis regresi berganda dengan metode OLS (*Ordinary Least Square*).

Analisis Omset Usaha

Faktor-faktor yang diduga mempengaruhi variasi omset usaha adalah tenaga kerja, modal perusahaan, jaringan usaha, posisi perusahaan dalam persaingan, keanggotaan koperasi, perlindungan hak

paten, keunggulan perusahaan dalam harga, dan loyalitas konsumen terhadap produk perusahaan mempengaruhi variasi omset perusahaan. Spesifikasi modelnya adalah sebagai berikut:

$$\text{OMSET} = b_0 + b_1 \text{LABOR} + b_2 \text{MODAL} + b_3 \text{NETWORK} + b_4 \text{KOPERASI} + b_5 \text{HARGA} + b_6 \text{PERANTAR} + e$$

di mana:

OMSET = Nilai penjualan dalam satu tahun dalam jutaan rupiah.

TK = Jumlah tenaga kerja yang diserap dalam perusahaan.

NETWORK = Keunggulan dalam jaringan usaha, yang diberi skor 5 (sangat kuat), 4 (kuat), 3 (sedang), 2 (lemah), 1 (sangat lemah).

MODAL = Nilai modal awal yang digunakan untuk memulai usaha dalam jutaan rupiah.

KOPERASI = Variabel *dummy*, di mana 1 = anggota koperasi dan 0 = bukan anggota koperasi.

HARGA = Keunggulan harga dalam persaingan, yang diberi skor 5 (sangat kuat), 4 (kuat), 3 (sedang), 2 (lemah), 1 (sangat lemah).

e = Variabel pengganggu (*error term*).

Hasil estimasi untuk kasus Kalimantan Timur dapat dilihat pada Tabel 8. Dari sisi *goodness of fit* (ketepatan presisi model), hasil estimasi menunjukkan bahwa model di atas cukup mampu digunakan sebagai dasar analisis. Ini terlihat dari angka statistik t, F, dan koefisien determinasi (R^2) yang cukup berarti.

Hasil estimasi tersebut juga membuktikan bahwa variabel kunci yang berpengaruh secara signifikan terhadap omset usaha kecil Kalimantan Timur adalah: harga sebagai variabel keunggulan perusa-

Tabel 8

HASIL REGRESI: FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI OMSET

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Stat	2-Tail Sig.
TK	8.3492577	1.7698473	4.7175017	0.000
Modal	2.0357506	2.8635559	0.7109170	0.481
Network	38.237996	10.751419	3.5565534	0.001
Koperasi	-67.847497	32.648586	-2.0781144	0.043
Harga	-24.369232	7.0290542	-3.4669290	0.001
R-squared	0.639628	Mean of dependent var		66.45192
Adjusted R-squared	0.608958	S.D. of dependent var		122.9589
S.E. of regression	76.89033	Sum of squared resid		277869.8
Durbin-Watson stat	2.076803	F-statistic		20.85517
Log likelihood	-269.9601			

Sumber: Diolah dari data primer

haan (HARGA), keunggulan dalam jaringan usaha (NETWORK), keanggotaan koperasi (KOPERASI) dan jumlah tenaga kerja yang ikut serta dalam proses produksi (TK). Tanda koefisien yang positif untuk TK dan NETWORK menunjukkan bahwa adanya pengaruh positif variabel tersebut terhadap omset. Artinya semakin tinggi jumlah tenaga kerja, maka semakin tinggi pula omset usaha. Demikian juga, semakin tinggi dimilikinya keunggulan jaringan usaha, maka semakin tinggi pula omset usaha.

Peran koperasi cukup nyata terhadap omset usaha kecil, hanya saja pengaruhnya justru negatif. Tanda koefisien yang negatif menunjukkan bahwa menjadi anggota koperasi malah justru mengurangi omset usaha. Inilah barangkali yang merupakan faktor penjas kurang bergairahnya para pengusaha kayu dan barang dari kayu di Kalimantan Timur untuk menjadi koperasi.

Keunggulan daya saing dalam harga berpengaruh negatif secara nyata terhadap omset usaha. Ini disebabkan harga pada umumnya relatif sama antar pengusaha. Dengan kata lain, keunggulan harga pun jadi relatif kecil. Situasi ini mencerminkan bahwa pasar kayu dan barang dari kayu di Kalimantan Timur mendekati ciri pasar persaingan murni di mana perusahaan dalam pasar tersebut berperilaku sebagai *price taker* (tidak dapat menentukan harga dan hanya menerima harga yang berlaku di pasar).

Variabel penjelas yang tidak signifikan berpengaruh terhadap omset yang dihasilkan industri kecil adalah besarnya modal yang mereka miliki (MODAL). Ini terbukti dengan angka statistik t yang tidak signifikan. Dengan demikian, besar kecilnya modal tidak dapat menjadi patokan besarnya omset. Namun variabel MODAL tidak bisa dihilangkan, karena statistik F yang signifikan mengindika-

sikan bahwa semua variabel penjelas yang dimasukkan dalam model secara bersama-sama berpengaruh terhadap omzet yang dicapai oleh industri kecil ini.

Analisis Posisi Bersaing

Posisi bersaing perusahaan dalam persaingan amat menentukan dalam tetap eksisnya perusahaan tersebut dalam industri. Semakin kuat posisi bersaing berarti semakin tinggi kinerja perusahaan dalam industri tersebut. Oleh karena itu, amat menarik untuk ditelusuri lebih jauh faktor-faktor apa yang menentukan posisi bersaing perusahaan. Adapun persamaan regresi yang akan diestimasi adalah:

POSISI: $b_0 + b_1 \text{ INOV} + b_2 \text{ KUALITA} + b_3 \text{ LOYAL} + b_4 \text{ RESPON} + b_5 \text{ HARGA} + b_6 \text{ KOPERASI} + b_7 \text{ BHUKUM} + b_8 \text{ PERANTAR} + b_9 \text{ SDM} + B_{10} \text{ KEMASAN} + e$

di mana:

- POSISI = posisi perusahaan dalam persaingan, yang diberi skor: 5 (sangat kuat), 4 (kuat), 3 (sedang), 2 (lemah) dan 1 (sangat lemah);
- INOV = menunjukkan kemampuan perusahaan melakukan inovasi/pengembangan produk, yang diberi skor: 5 (sangat kuat), 4 (kuat), 2 (lemah) dan 1 (sangat lemah);
- RESPON = menunjukkan kemampuan perusahaan dalam merespon terhadap perubahan, yang diberi skor: 5 (sangat kuat), 4 (kuat), 2 (lemah) dan 1 (sangat lemah);
- KUALITA = fokus strategi perusahaan pada kualitas, yang diberi skor: 5 (sangat kuat), 4 (kuat), 2 (lemah), dan 1 (sangat lemah);
- LOYAL = seberapa jauh loyalitas konsumen terhadap merek/produk perusahaan,

- yang diberi skor: 5 (sangat kuat), 4 (kuat), 2 (lemah) dan 1 (sangat lemah);
- HARGA = harga sebagai keunggulan perusahaan, yang diberi skor: 5 (sangat kuat), 4 (kuat), 2 (lemah) dan 1 (sangat lemah);
- KOPERASI = variabel *dummy*, di mana 1 = anggota koperasi, dan 0 = nonanggota koperasi;
- BHUKUM = variabel *dummy*, di mana 1 = sudah berbadan hukum, dan 0 = belum berbadan hukum;
- PERANTAR = variabel *dummy*, di mana 1 = menggunakan pedagang perantara, 0 = tidak menggunakan perantara;
- SDM = keunggulan berupa tenaga penjual/pemasaran, yang terlatih yang diberi skor: 5 (sangat kuat), 4 (kuat), 2 (lemah) dan 1 (sangat lemah);
- e = variabel gangguan (*error term*).

Dari sisi *goodnes of fit* (ketepatan presisi model), hasil estimasi untuk kasus Kalimantan Timur menunjukkan bahwa model di atas cukup mampu digunakan sebagai dasar analisis (lihat Tabel 9). Ini terlihat dari angka statistik t, F dan koefisien determinasi (R^2) yang cukup berarti.

Hasil estimasi juga membuktikan bahwa variabel kunci yang berpengaruh secara signifikan terhadap posisi bersaing suatu perusahaan adalah kemampuan inovasi produk (INOV), kualitas produk/pelayanan (KUALITA), loyalitas konsumen terhadap merek/produk perusahaan (LOYAL), kemampuan merespon perubahan pasar (RESPON), dan ada tidaknya badan hukum (BHUKUM). Tanda koefisien yang positif menunjukkan bahwa INOV, KUALITA, BHUKUM mempunyai peranan yang positif dalam mendukung posisi perusahaan dalam persaingan. Negatifnya koefisien RESPON menunjukkan bahwa kemampuan merespon perubahan pasar bukan merupakan sumber keunggulan perusahaan dalam persaingan.

Tabel 9

HASIL REGRASI: FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI POSISI

Variabel	Coefficient	Std. Error	T-Stat	2-Tail Sig.
C	0.9578985	0.3617015	2.6483125	0.011
INOV	0.2386626	0.0898627	2.6558576	0.011
KUALITA	0.2865511	0.1229632	2.3303815	0.025
LOYAL	-0.4507321	0.1409910	-3.1968859	0.003
RESPON	0.3129407	0.0821445	3.8096349	0.000
HARGA	0.1660404	0.0980821	1.6928711	0.098
KOPERASI	-0.1634869	0.2732624	-0.5982779	0.553
BHUKUM	1.0610446	0.2673300	3.9690443	0.000
PERANTAR	-0.3579429	0.2320794	-1.5423297	0.130
R-squared	0.513049	Mean of dependent var	2.568627	
Adjusted R-Squared	0.420296	S.D. of dependent var	0.806347	
S.E. of regression	0.613939	Sum of squared resid	15.83070	
Durbin-Watson stat	2.102127	F-statistic	5.531362	
Log likelihood	-42.53406			

Sumber: Diolah dari data primer.

Variabel penjelas yang tidak signifikan berpengaruh terhadap posisi bersaing perusahaan adalah HARGA, KOPERASI, dan PERANTAR. Ini terbukti dari angka statistik t yang tidak signifikan. Dengan demikian, menjadi anggota koperasi maupun menggunakan jasa perantara tidak meningkatkan keunggulan perusahaan dalam persaingan. Koefisien untuk KOPERASI dan PERANTAR yang negatif menunjukkan indikasi belum dirasakan-nya manfaat koperasi dan jasa perantara. Tidak signifikannya variabel HARGA menunjukkan bahwa harga tidak dapat dijadikan tumpuan keunggulan bersaing perusahaan. Kendati demikian, kita tidak dapat menghilangkan variabel HARGA, KOPERASI, dan PERANTAR karena statistik F yang signifikan mengindikasikan bahwa semua variabel penjelas yang dimasukkan dalam model secara bersa-

ma-sama berpengaruh terhadap posisi bersaing perusahaan dalam industri.

Analisis Logit

Analisis logit terutama digunakan untuk menganalisis data kualitatif yang mencerminkan pilihan antara dua alternatif. Misalnya, penelitian ini tertarik untuk menganalisis bagaimana kinerja kelompok responden yang menjadi anggota koperasi dan yang tidak menjadi anggota koperasi. Dua kelompok ini tentunya berbeda dalam segi kualitas produk/pelayanan, jaringan distribusi, dan ciri-ciri lainnya. Model logit adalah suatu cara untuk mengkuantitatifkan hubungan antara probabilitas dua pilihan (anggota koperasi atau tidak) dengan beberapa karakteristik yang dipilih. Suatu probabili-

tas merupakan angka satu (anggota kope-rasi) dan nol (nonanggota koperasi). Mo-del logit melakukan hal ini dengan meng-gunakan bentuk fungsional sebagai beri-kut:

$$\text{Prob } [Y=0] = 1 / [1 + \exp (b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots)]$$

di mana P(X) adalah *comulative normal distribution*, yaitu bahwa P(X) adalah probabilitas suatu variabel random de-ngan distribusi normal, rata-rata nol, dan unit varians tidak melebihi X.

Model logit membuat probabilitas ter-gantung dari variabel-variabel yang di-observasi, yaitu X₁,X₂, dan seterusnya. Variabel yang diobservasi adalah jenis keunggulan/kelemahan perusahaan dalam persaingan. Variabel-variabel ini dikali-kan dengan koefisien b₁,b₂, dan sete-rusnya. Tujuan estimasi dengan model ini adalah menemukan nilai terbaik bagi

masing-masing koefisien. Bila koefisien suatu variabel ternyata positif, berarti semakin tinggi nilai variabel tersebut ber-kaitan dengan semakin rendahnya pro-babilitas bahwa Y=0; dengan kata lain, se-makin tinggi nilai suatu variabel berarti semakin tinggi probabilitas Y=1.

Adapun variabel kualitatif yang akan dianalisis adalah: Y=0 untuk yang tidak menjadi anggota koperasi, dan Y=1 bagi yang menjadi anggota koperasi. Varia-bel penjelas yang diduga sebagai sum-ber keunggulan posisi bersaing meli-puti: (a) kemampuan inovasi produk (INOV); (b) loyalitas konsumen terha-dap merk/produk perusahaan (LOYAL), (c) efisiensi produksi/usaha (EFISIEN); (d) kualitas (KUALITA); (e) fleksibilitas memproduksi model dan ukuran yang beragam (FLEKSI); (f) jaringan distribusi yang kuat (DIST); (g) mempunyai toko/ jaringan pengecer sendiri (NETWORK);

Tabel 10

HASIL ANALISIS LOGIT UNTUK KOPERASI DI KALIMANTAN TIMUR

Variabel	Coefficient	Std. Error	T-Stat	2-Tail Sig.
C	-7.2360105	4.3323087	-1.6702435	0.102
KUALITA	1.9144490	0.9101987	2.1033309	0.041
FLEKSI	-1.8921491	0.9048894	-2.0910281	0.042
RESPON	0.2508367	0.6959672	0.3604145	0.720
HARGA	-0.9020442	0.5396947	-1.6713972	0.102
NETWORK	0.4599298	0.5627362	0.8173099	0.418
PATENT	3.0628754	1.7394599	1.7608198	0.085
Convergence achieved after 6 iterations				
Log likelihood	-13.736176			
Cases with Koperasi =	1	7		
Cases with Koperasi =	0	45		

Sumber: Diolah dari data primer.

(h) tenaga penjual/pemasaran yang terlatih (SDM); (i) kemampuan menanggapi pesanan (ORDER); (j) kemasan (KEMAS); (k) jaminan dan garansi terhadap produk yang dibeli (JAMIN); (l) kemampuan merespon perubahan pasar (RESPON); (m) proteksi hak paten (PATENT); (n) harga (HARGA). Masing-masing variabel diberi skor: 5 bila sangat kuat, 4 bila kuat, 3 bila lemah dan 1 bila sangat lemah.

Pengujian model logit untuk variabel anggota dan nonanggota koperasi menunjukkan hasil yang menarik. Variabel yang biasanya diperhitungkan bagi usaha kecil untuk menjadi anggota koperasi adalah apabila kualitas produk, fleksi memproduksi ukuran yang beragam, dan perlindungan hak paten.

Tanda positif untuk koefisien kualitas produk dan paten menunjukkan bahwa semakin tinggi keunggulan dan paten maka probabilitas perusahaan untuk menjadi anggota koperasi semakin besar.

Di sisi lain, semakin tinggi fleksibilitas perusahaan dalam memproduksi dalam ukuran yang beragam maka semakin rendah probabilitas untuk menjadi anggota koperasi dan bahkan tidak mau menjadi anggota koperasi.

Kesimpulan dan Implikasi

Industri pedesaan di Indonesia pada umumnya merupakan industri yang dominan, baik dilihat dari jumlah unit usaha, tenaga kerja yang terserap, nilai ekspor maupun potensinya mengingat bahan baku yang masih cukup melimpah.

Tidak berlebihan bila dikatakan bahwa industri pedesaan Indonesia adalah industri yang padat karya sekaligus merupakan *resource base industry*. Namun, seperti telah diuraikan dalam bab pendahuluan, peran yang sangat strategis tersebut menjadi sangat ironis kalau sudah memperhitungkan nilai output atau pangsa-nya terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) yang relatif kecil.

Mengingat arti penting dari industri pedesaan tersebut, maka akan sangat berarti jika dilakukan upaya-upaya pengembangan industri pedesaan melalui usaha kecil dan koperasi. Usaha kecil yang jumlahnya sangat besar dapat menjadi wahana pemanfaatan produk-produk primer maupun sebagai alternatif dari kejenuhan sektor pertanian yang penguasaannya oleh petani semakin terbatas. Namun sayang usaha kecil yang jumlahnya sangat besar tersebut masih banyak mengalami hambatan-hambatan untuk mengembangkan diri.

Industri pedesaan di Kalimantan Timur mempunyai potensi untuk dikembangkan melalui pola pengembangan dan pembinaan industri kecil yang tergolong dalam ISIC 33 (kayu dan barang dari kayu). Hal itu terutama jika dilihat dari kajian atas omset dan tingkat persaingan serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Dari hasil analisis dapat diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*, sebagian besar hasil produksi (80,39%) dipasarkan sendiri tanpa perantara. *Kedua*, lembaga keuangan yang ada di Kalimantan Timur belum banyak terlibat dalam permodalan industri kecil, terbukti dari fakta bahwa para pengu-

saha sebagian besar (67,31%) berusaha tanpa menggunakan dana eksternal. *Ketiga*, sebagian besar industri kecil (75%) memiliki omset penjualan di bawah 50 juta rupiah per tahun. Variasi perubahan omset penjualan perusahaan dipengaruhi oleh jumlah tenaga kerja, jaringan usaha, harga, dan keanggotaan dalam koperasi. Hanya saja diperoleh temuan bahwa menjadi anggota koperasi malah justru mengurangi omset usaha. *Keempat*, sebagian besar industri pedesaan di Kalimantan Timur belum berbadan hukum (84,62%). Keputusan perusahaan untuk mendapatkan status badan hukum sangat tergantung pada loyalitas konsumen. *Kelima*, keputusan perusahaan untuk menjadi anggota koperasi dipengaruhi oleh ada tidaknya keunggulan dalam kualitas produk dan fleksibilitas memproduksi ukuran yang beragam. *Keenam*, peran bapak angkat dalam membantu industri kecil di Kalimantan Timur masih relatif kecil karena hanya 7,69% yang mempunyai bapak angkat. Ini berkaitan dengan fakta bahwa 96% pengusaha tidak mempunyai perusahaan subkontrak.

Dari hasil analisis dapat ditarik implikasi kebijakan sebagai berikut: *Pertama*, inventarisasi dan *updating* data usaha kecil perlu dilakukan karena penelitian di lapangan amat susah mengandalkan data sekunder. *Kedua*, mengingat menjadi anggota koperasi malah menyebabkan menurunnya omset usaha, maka koperasi hendaknya mampu mengidentifikasi situasi persaingan dan kebutuhan anggotanya. Fungsi koperasi yang diharapkan oleh anggota adalah sebagai sumber dana murah dan penyedia bahan baku murah. *Ketiga*, program kemitraan

masih perlu diperluas mengingat masih minimnya BUMN/usaha besar yang bersedia menjadi bapak angkat dan terbatasnya peranan bapak angkat yang hanya membantu dalam bidang permodalan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adelman, Irma, "Beyond Export Led-Growth", *World Development Report*, Vol. 12, No. 9, 1984.
- Booth, Anne, *Agricultural Development in Indonesia*, Allen dan Unwin, Sydney, 1988.
- Johnston, B.F. and P. Kilby, *Agriculture and Structural Transformation: Economic Strategies in Late Developing Countries*, Oxford University Press, London, 1975.
- Kaneko, Yukio, *Dual Structure of Indonesian Economy; An Application of Input-Output Table by Size of Firm*, Discussion Paper No. 20. The Institute for the Regional Economics, Hiroshima University of Economics, September 1989.
- Kanwil Departemen Perindustrian Propinsi Kaltim, *Hasil Pendataan Industri Kecil Propinsi Kaltim 1994*, Samarinda, 1995.
- King, R.P. and D. Byerlee, "Factor Intensities and Locational Linkages of Rural Consumption Patterns in Sierra Leone", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 60, no. 2, 1978.
- Mudahar, S, Mohinder, "Agricultural Sector Analysis Models", dalam Langham, R. Max, et.al., *Agricultural Sector Analysis in Asia*, Singapore Univ. Press, Bangkok, 1982.
- Mellor, John W., *The New Economies of Growth: A Strategy for India and the Developing Countries*, Cornell University Pres, Cornell, 1976.
- _____, "Agriculture on the Road to Industrialization", in John P. Lewis and Valeriana Kallab (eds.), *Development Strategies Recon-*

sidered, Overseas Development Council, Washington D.C., 1986.

_____, *The Balance Between Industry and Agriculture*, Macmillan, Houndmills, 1989.

Mellor, John W. and Uma Lele, "Growth Linkages of the New Foodgrain Technologies", *Indian Journal of Agricultural Economics*, vol. 28, no. 1, 1973.

Sumodiningrat, Gunawan dan Mudrajat Kuncoro, *Ekonomi Pertanian di Indonesia: Perkembangan dan Peranan Modeling*, Pusat Antar Universitas-Studi Ekonomi UI, Jakarta, 1991.

_____, "Strategi Pembangunan Pertanian dan Industri: Mencari Pola Simbiosis", *Prisma*, no. 2, Tahun XIX, 1990.

Tambunan, Mangara, Kabul Santoso dan Sri Hartoyo, "Pengembangan Agroindustri and Tenaga Kerja Pedesaan di Indonesia", dalam Achmad Suryana, Agus Pakpahan, dan Achmad Djauhari (penyunting), *Diversifikasi Pertanian Dalam Proses Mempercepat Laju Pembangunan Nasional*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990.

White, Benjamin, "Agroindustri, Industrialisasi Pedesaan dan Transformasi Pedesaan", dalam Sajogyo dan Mangara Tambunan (editors), *Industrialisasi Pedesaan*, PT Sekindo Eka Jaya, Jakarta, 1990, hal. 200-251.

White, Benjamin, et. al., *Agro Industries in West Java*, Proyek Penelitian Sektor Non-Pertanian di Jawa Barat, kerja sama PSP-IPB, ISS dan PPLH-IPB.

Institusi-institusi Mediasi Sebagai Sarana Pemberdayaan Masyarakat Lapis Bawah

Studi Kasus Arisan di Bantul dan *Credit Union* di Timor Timur

Heru Nugroho

Pendahuluan

UPAYA-UPAYA yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam memberantas kemiskinan memang telah membuahkan hasil. Laporan Biro Pusat Statistik menunjukkan bahwa pada tahun 1976 penduduk Indonesia yang masih miskin berjumlah 40,08% ternyata pada tahun 1990 telah turun menjadi 27,2%. Ironisnya hasil evaluasi Bank Dunia tahun 1990 menegaskan bahwa kemiskinan absolut di Indonesia masih cukup banyak dan Indonesia masih tertinggal dalam pemerataan ekonomi dibandingkan dengan negara-negara tetangganya di Asia Tenggara. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi menakjubkan yang selama ini telah dicapai, yaitu kurang lebih 7% setahun, lebih banyak dinikmati oleh lapisan atas. Deregulasi dan debirokratisasi yang digunakan sebagai terobosan ekonomi, justru menciptakan pertumbuhan ekonomi di kalangan konglomerat dan kelompok-

kelompok strategis,¹ namun sedikit dinikmati oleh lapisan miskin. Buktinya, angka koefisien gini sebesar 0,4² menunjukkan tingkat ketimpangan pendapatan yang masih relatif tinggi.

Informasi tersebut mengisyaratkan bahwa kemiskinan dan ketidakberdayaan merupakan kenyataan sosial yang masih menyertai setiap hasil-hasil pembangunan. Kemiskinan dapat diartikan sebagai sebuah kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang tidak mampu meme-

¹Kelompok strategis adalah kelompok yang memiliki akses sumber-sumber daya ekonomi dan politik suatu negara. Lihat: Hans-Dieter Evers & Tilman Schiel, *Strategische Gruppen: Vergleichende Studien zu Staat, Buerokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt*, Berlin, Dietrich Reimer, 1988.

²Moeljarto Tjokrowinoto, "Alternatif Perencanaan Pembangunan Sosial Budaya" dalam Soedjatmoko, et.al., *Masalah Sosial Budaya Tahun 2000*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1986.

nuhi kebutuhan ekonomi atau kebutuhan dasar yang meliputi pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan. Sedangkan ketidakberdayaan berkaitan dengan kondisi politis di mana seseorang atau sekelompok orang tidak mampu mengungkapkan aspirasinya dalam sebuah struktur politik tertentu. Kemiskinan dan ketidakberdayaan adalah dua hal yang kait-mengait, yang satu dapat mengakibatkan yang lain atau sebaliknya, sehingga cara menanggulangnya juga harus komprehensif dan multi-dimensional.

Memang pemerintah telah berupaya menanggulangi problema kemiskinan, tetapi ada kecenderungan kurang memperhatikan masalah ketidakberdayaan. Hal ini dapat dimaklumi, sebab strategi pembangunan memang cenderung bias ke perspektif ekonomi neo-klasik. Problema kemiskinan selalu diartikan sebagai sebuah kondisi ekonomi semata-mata, sehingga cara penanggulangannya juga sebatas perbaikan kondisi ekonomi. Akan tetapi sedikit dari para ahli pembangunan yang terlibat dalam berbagai proyek pemerintah, memahami bahwa problema kemiskinan juga bersumber dari tata politik yang timpang. Tanpa adanya pemberdayaan politik bagi kelompok miskin, mekanisme tetesan ke bawah (*trickle down mechanism*) yang selama ini diharapkan menyertai pertumbuhan ekonomi nasional akan tercecer sebagai kenyataan utopis.

Mengatasi kemiskinan pada hakekatnya merupakan upaya memberdayakan orang untuk dapat mandiri, baik dalam pengertian ekonomi, sosial, maupun po-

litik. Pemberdayaan politik bagi lapisan miskin merupakan sesuatu yang tidak terelakkan, kalau pemerataan ekonomi dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat adalah yang dikehendaki. Lapisan masyarakat miskin pada dasarnya merupakan lapisan yang mempunyai potensi politik, namun karena berbagai hal, suara mereka terpendam dalam sebuah struktur yang beku. Agar mereka dapat lepas dari problema kemiskinan ekonomi, maka pemberdayaan politik diperlukan sehingga mereka mampu bersuara dalam struktur politik sehingga mampu mengubah nasibnya. Makin tinggi akses politis yang dimiliki oleh lapisan miskin, akan semakin tinggi pula akses ekonomi yang dimiliki sehingga pada akhirnya diharapkan mereka dapat mandiri dalam mengatasi problem kemiskinan yang mereka hadapi.

Tulisan ini berupaya menawarkan sebuah alternatif untuk menanggulangi problema kemiskinan dan ketidakberdayaan melalui pendayagunaan peran institusi-institusi mediasi yang tersedia dalam masyarakat. Institusi-institusi mediasi ini terdapat di setiap masyarakat, tetapi keberadaannya kadang-kadang terabaikan atau terkooptasi oleh kekuatan politik yang dominan. Dua asosiasi yang ditampilkan sebagai contoh dalam studi kasus ini adalah arisan dan koperasi simpan-pinjam atau *credit union* (CU) yang berupaya mendukung anggota-anggotanya dalam mengatasi kemiskinan dan ketidakberdayaan. Keberadaan kedua asosiasi tersebut ditopang oleh institusi-institusi mediasi dalam masing-masing komunitas.

Institusi Mediasi dan Proses Pemberdayaan

Institusi-institusi mediasi, atau dalam istilah sosiologis Berger dan Neuhaus³ disebut sebagai *mediating structures*, merupakan lembaga-lembaga sosial yang memiliki posisi di antara wilayah kehidupan individu yang bersifat privat dengan lembaga-lembaga sosial makro yang berhubungan dengan kehidupan publik. Dalam kehidupan kultur politik liberal, institusi-institusi mediasi merupakan sarana untuk pemberdayaan individu-individu agar mereka tidak mengalami keterasingan dalam menghadapi *the bigness* atau realitas makro. Realitas sosial yang serba makro ini merupakan ciri utama dari aktivitas lembaga-lembaga modern, seperti korporasi perusahaan-perusahaan raksasa, konglomerasi dan kolusi kaum pemilik kapital, organisasi tenaga kerja dengan skala besar birokrasi dan administrasi negara, partai-partai politik dan profesi lain yang terorganisasi. Realita makro tersebut cenderung mengalienasikan dan men-subordinasikan individu, karena tidak menolong dalam proses pemaknaan dan pengidentifikasian individu.

Bila seorang individu secara langsung berhadapan dengan lembaga-lembaga raksasa tersebut tanpa menggunakan institusi mediasi, maka ada kecenderungan individu tersebut merasa *power-*

lessness. Individu mengalami ketidakberdayaan, sebab keberadaan realitas makro itu sebagai kendala dan seolah-olah hanya memberikan dua alternatif: melakukan konformitas atau mengalami keterasingan. Contoh,⁴ seorang pedagang kecil yang protes terhadap kebijakan kenaikan retribusi pasar akan kurang digubris kalau protesnya secara individual. Seandainya pedagang tersebut protes bersama-sama pedagang lainnya dengan menggunakan wadah institusi tertentu, misalnya asosiasi pedagang kecil, maka protesnya akan mendapat respon dari penguasa.

Makna dan pemenuhan identitas personal direalisasi dalam lingkungan privat. Seperti dalam kehidupan keluarga atau lingkungan-lingkungan di mana interaksi sosial dapat berlangsung secara intensif dan *face to face*, maka terjadi *sharing of meaning* dalam berbagai hal. Bidang privat dan publik saling berinteraksi dalam berbagai model, tetapi ada kecenderungan bahwa bidang kehidupan privat berada dalam posisi inferior, karena proses pemaknaan dikuasai oleh bidang kehidupan publik. Ini merupakan sebuah bentuk represi baru dalam dunia modern, yang ironisnya para individu kadang-kadang tidak merasakan bahwa karena realitas itu telah menyatu dalam kehidupan sehari-hari. Contoh, gempuran iklan dari suatu produk tertentu yang di-

³Teori tentang struktur-struktur mediasi dapat dilacak dalam tulisan Peter L. Berger dan Richard J. Neuhaus, *To Empower People of Mediating Structures in Public Policy*, Washington, American Institute for Public Policy Research, 1977, pp. 1-7.

⁴Ini bukan sebuah ilustrasi tetapi merupakan contoh kasus tentang aksi protes yang dilakukan sejumlah pedagang pasar yang ber-naung di bawah "asosiasi pedagang sayur dan buah" di sebuah pasar di Yogyakarta karena terjadi kenaikan retribusi pasar.

tayangkan secara kontinu lewat televisi akan menciptakan permintaan bagi individu tanpa mempertanyakan kembali apakah permintaan itu bersifat *pseudo* atau riil.

Dalam dunia modern, dikotomi atas kehidupan publik dan privat telah memunculkan sebuah krisis bagi individu, karena ia harus selalu membuat tindakan penyeimbang antara permintaan publik dan privat. Pada hakekatnya gejala ini merupakan sebuah krisis politik sebab realitas makro cenderung meniadakan makna personal. Meskipun demikian tidak semua individu mengalami krisis dalam pola yang sama, karena beberapa dari mereka mampu mendayagunakan institusi-institusi mediasi dalam proses pemaknaan. Institusi-institusi mediasi di satu sisi memberikan makna privat, sedang pada sisi lain memiliki makna publik sehingga merupakan sarana transfer makna dari privat ke publik, atau sebaliknya. Posisi strategis yang dimiliki oleh lembaga tersebut cenderung mengurangi alienasi bagi individu dan mengurangi ancaman keberadaan *public orders*. Berger dan Neuhaus⁵ secara konkret menunjuk lembaga-lembaga keluarga, ketetanggaan, keagamaan dan asosiasi keswadayaan merupakan institusi-institusi mediasi.

Apabila institusi-institusi dapat diakui dan didayagunakan dalam pengambilan kebijakan publik, khususnya untuk mengatasi kemiskinan dan ketidakberdayaan, maka individu akan lebih merasa *at home* dalam masyarakat sehingga berbagai kebijakan publik yang telah di-

umumkan oleh pemerintah akan lebih bermakna bagi para individu. Pendayagunaan institusi-institusi ini akan menghindarkan kecenderungan pemegang kekuasaan bertindak *coercive* atau para individu melakukan anarki, sehingga berbagai program pembangunan dapat berlangsung secara berkesinambungan.

Namun tidak tertutup kemungkinan bahwa karena keberadaannya yang cukup strategis, lembaga-lembaga ini juga di-kooptasi oleh negara. Dalam gegap gempitanya pembangunan saat ini pemerintah juga sering menggunakan lembaga-lembaga mediasi, tetapi kadang-kadang tidak dalam konteks pemberdayaan namun lebih merupakan instrumen mobilisasi. Contoh, lembaga Rukun Tetangga (RT) yang secara ideal merupakan *neighborhood governance*,⁶ dalam kenyataan lebih merupakan instrumen mobilisasi sumber daya masyarakat. Oleh karena itu, perlu dicari institusi-institusi mediasi mana belum ter-kooptasi yang keberadaannya dapat memberdayakan individu.

Landasan ideologis pemilihan institusi mediasi sebagai sarana pemberdayaan masyarakat adalah sebagai upaya mencari jalan tengah antara perspektif kanan-konservatif dan kemandekan cara pandang kiri-radikal. Pilihan ini juga meng-

⁵Berger dan Neuhaus (1997), *loc. cit.*

⁶Secara ideal *neighborhood governance* berarti pemberdayaan anggota-anggota kelompok ketetanggaan dalam menghadapi kebijakan publik. Contohnya, sejumlah warga di sebuah RW di Yogyakarta menolak masuknya proyek galian kabel telepon sebelum ada jaminan tertulis dari kontraktor bahwa setelah proyek selesai jalan-jalan hasil swadaya mereka yang digali diperbaiki kembali.

andaikan bahwa jalan tengah ini tidak akan menimbulkan gejolak yang akan mengganggu hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai dan bermanfaat dalam konteks mengejar pertumbuhan ekonomi dengan basis stabilitas politik sehingga masyarakat terhindar dari hukum "Darwinisme Sosial".⁷

Temuan Lapangan

Deskripsi berikut ini mengungkapkan dua kasus penelitian lapangan yaitu kasus arisan di Kabupaten Bantul dan koperasi simpan-pinjam atau *credit union* (CU) di Propinsi Timor Timur, dan sekaligus mendemonstrasikan bagaimana kesuksesan dan kegagalan dua asosiasi tersebut dalam pemberdayaan anggota-anggotanya dengan cara mendayagunakan keberadaan institusi-institusi mediasi.

*Kasus Arisan Pedagang Kecil di Bantul*⁸

Secara teroretis, lembaga arisan sering dikategorikan sebagai *rotating saving and credit associations*.⁹ Ini merupakan asosiasi yang menyediakan fasilitas mena-

bung secara periodik dan menyediakan fasilitas kredit bagi anggota-anggotanya. Dalam praktek, arisan digunakan untuk menghadapi kenyataan publik yang kadang tidak menguntungkan bagi para anggotanya,¹⁰ sebab anggota akan merasa lebih berdaya bila menghadapi kenyataan sosial, politik dan ekonomi secara berkelompok. Kelompok dalam pengertian ini adalah kelompok yang skalanya tidak terlalu kecil atau besar. Skala yang terlalu kecil kurang memberikan rasa aman bagi individu-individu, sebaliknya skala yang terlalu besar membuat anonim dan melemahkan solidaritas sosial di antara anggota. Dari hasil penelitian lapangan diperoleh informasi tentang macam-macam arisan dan manfaat sosiologisnya (lihat Tabel 1).

Ada kecenderungan bahwa pada mulanya asosiasi-asosiasi arisan yang ada di daerah penelitian didirikan secara sukarela. Lembaga-lembaga ini muncul dan berkembang dengan memanfaatkan berbagai keberadaan institusi-institusi mediasi yang ada dalam masyarakat seperti lembaga-lembaga ketetanggaan, kekeluargaan, keagamaan, dan keswadayaan. Namun, masing-masing institusi mediasi memiliki bobot yang berbeda dalam menopang bentuk-bentuk arisan. Contohnya, arisan Dhasa Wisma, RT, RW, PKK lebih

⁷Ini merupakan hukum rimba yang di-transfer dalam masyarakat modern dengan spirit utamanya *survival of the fittest*.

⁸Informasi empiris tentang arisan didasarkan pada hasil penelitian lapangan yang diselenggarakan pada bulan April 1994 di kecamatan Bantul, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian disponsori oleh harian *Kompas* dan Amsterdam School for Social Sciences.

⁹Dale W. Adams, "Taking a Fresh Look at Formal Financial Institutions" in *Economy and*

Society Occasional Paper, No. 1592, Ohio State University Press, 1989.

¹⁰Barangkali arisan dapat dipandang sebagai embrio dari asuransi-asuransi yang dikelola secara formal yang menjanjikan adanya *socio-economic security*. Lihat: Abram de Swaan, *In Care of the State*, London, Polity, 1988, pp. 143-151.

Tabel 1

KATEGORI ARISAN DAN MANFAAT SOSIALNYA

Macam Arisan	Jumlah Anggota (orang)	Iuran (Rp.)	Waktu Putar (hari)	Tujuan Pembentukan	Dasar Pembentukan	Dampak Sosial
pedagang kain	60	10.000,-	15	modal konsumsi	suka rela	kebersamaan, ada diskusi
pedagang pisang	28	1000,-	10	modal konsumsi	suka rela	rasa senasib, akrab, ada diskusi
pedagang sayur	250	200,- (per hari)	5	modal konsumsi	suka rela	kurang akrab, ikatan kepentingan, kurang ada diskusi
pedagang kios	40	10.000,-	15	modal konsumsi	suka rela	cukup akrab, sering diskusi
seluruh pedagang	400	500,- (per hari)	10	modal konsumsi	suka rela	tidak akrab, ikatan kepentingan, tdk ada diskusi
dhasa wisma / PKK	10	500,-	30	penyebaran Informasi pembangunan	instruksi pemerintah	diskusi cenderung dipimpin
RT/RW/ PKK	40	1000,-	30	penyebaran Informasi pembangunan	instruksi pemerintah	diskusi cenderung dipimpin
keluarga	variasi	variasi	rata2 3 bln	menguatkan ikatan keluarga	suka rela	informasi dan koneksi
pegawai kantor	variasi	variasi	rata2 1 bln	keakraban kolega	himbauan atasan	pekerjaan pamer dan kompetisi simbol status

Sumber: Berdasarkan temuan lapangan.¹¹

ditopang oleh institusi ketetanggaan, berbagai arisan pedagang-pedagang yang ada di pasar lebih ditopang oleh lembaga kepentingan dan keswadayaan, arisan keluarga didukung oleh lembaga kekeluargaan dan arisan kantor atau sejenisnya di-

dukung oleh institusi formal, dan lain-lain.

Meskipun ada kecenderungan bahwa asosiasi-asosiasi arisan didukung oleh lembaga keswadayaan, tidak berarti proses pemberdayaan terjadi dalam seluruh kategori arisan. Pemberdayaan dalam pengertian ini diartikan secara luas, yaitu memenuhi kebutuhan ekonomi dan sekaligus memberikan rasa aman menghadapi masalah-masalah publik dari anggota-anggotanya. Bahkan dalam perkem-

¹¹Pembahasan secara mendalam ada dalam Heru Nugroho "Arisan Association and Grassroot Empowerment, A Case Study in Bantul", makalah dipresentasikan dalam seminar *XIIIth World Congress of Sociology*, di Universitas Bielefeld, Jerman pada tanggal 18-23 Juli 1994.

bangan lebih lanjut, beberapa kategori arisan keberadaannya terkooptasi oleh negara sehingga kondisi ini mengingkari spirit pemberdayaan dari arisan itu sendiri. Kooptasi ini timbul, ketika lembaga-lembaga arisan dimanfaatkan oleh negara untuk berbagai kepentingan yang berkaitan dengan program-program pembangunan.

Kelompok arisan yang masih memiliki sifat keswadayaan dan lebih menitikberatkan pada perjuangan kepentingan anggota-anggotanya adalah arisan-arisan yang ada di pasar, seperti arisan pedagang kain, pisang, sayur, kios, dan arisan seluruh pedagang. Arisan-arisan ini memang secara murni didirikan oleh anggota-anggota atas dasar kesadaran akan perlunya keamanan ekonomi. Para pedagang setiap hari dihadapkan pada masalah pengadaan modal dan pemenuhan konsumsi sehingga tidak jarang mengalami kelangkaan uang tunai. Situasi seperti ini sering dimanfaatkan oleh pelepas uang dengan meminjamkan kredit bersyarat lunak tetapi menarik bunga yang tinggi (20% tiap paket kredit)¹² sehingga memberatkan pedagang-pedagang kecil.

Dengan menjadi anggota arisan paling tidak problema kelangkaan uang tu-

nai tersebut dapat teratasi. Beberapa asosiasi arisan pedagang pasar memiliki sifat yang fleksibel. Meskipun ada aturan main yang jelas, yaitu dalam hal rotasi menabung dan giliran menerima tabungan, dalam kasus tertentu aturan itu tidak berlaku. Contoh, seorang anggota mengalami kerugian atau penderitaan sehingga membutuhkan uang tunai segera, maka anggota-anggota lainnya akan secara otomatis setuju kalau penerimaan tabungan arisan tersebut adalah yang bersangkutan. Ini terjadi hanya dalam arisan pedagang kain, pisang dan kios yang masing-masing memiliki anggota 60, 28 dan 40 orang. Sedang untuk arisan pedagang sayur, seluruh pedagang, dan arisan non-pedagang, aturan main sebuah arisan tetap berlaku tanpa pengecualian.

Arisan pedagang kain, pisang, dan sayur, memiliki jumlah anggota yang relatif kecil bila dibandingkan dengan anggota yang dimiliki oleh asosiasi arisan pedagang lainnya. Karena jumlahnya relatif kecil, maka intimitas anggota masih terjaga. Mereka saling kenal secara personal antar satu dengan lainnya. Sistem kepengurusan arisan tidak terpusat pada satu orang, tetapi semua anggota memiliki probabilitas yang sama untuk menjadi pengurus. Setelah seorang pedagang dinyatakan memperoleh tabungan melalui lotere, pada periode berikutnya pedagang itulah yang mengurus arisan. Tugasnya adalah mengumpulkan tabungan dari para anggota dan bertanggung jawab untuk pengelolaan periode berikut.

Ketiga arisan ini juga digunakan untuk kegiatan memecahkan problema so-

¹²Di pasar Bantul terdapat berbagai macam kredit informal yang ditawarkan oleh pelepas uang yang keberadaannya memberatkan para pedagang kecil. Kredit-kredit itu meliputi kredit *rolasan* (dua belas hari), *patlikuran* (dua puluh empat hari), *telung-puluh* (tiga puluh hari), *suwidakkan* (dua bulanan), dan setahunan. Lihat: Heru Nugroho, "The Embeddedness of Money, Money-lenders, and Money-lending in A Javanese Town", disertai di Universitas Bielefeld, 1993.

sial yang dihadapi oleh para anggota. Lewat arisan mereka sering berdiskusi tentang masalah pajak, retribusi, pungutan liar keamanan lingkungan pasar, korupsi dari rezim pasar, pelepas uang, dan lain-lain yang semuanya memberatkan mereka. Wacana seperti ini dapat terjadi dalam kelompok yang tidak terlalu besar dan tidak terlalu kecil. Inilah yang disebut Berger dan Neuhaus sebagai proses pemaknaan individu melalui keberadaan kelompok arisan. Tanpa asosiasi ini anggota akan merasa tidak berdaya sehingga menerima realitas publik dengan pasrah. Hal ini positif untuk menciptakan diskusi publik tentang masalah-masalah sosial-politik yang mereka hadapi, untuk kemudian dijadikan masukan kebijakan publik.

Sayangnya sebagian besar dari mereka adalah pedagang yang memiliki latar belakang pendidikan rendah, sehingga memiliki sifat inferior bila berhadapan dengan aparat atau birokrat. Apabila asosiasi ini ingin bermanfaat untuk proses pemberdayaan sosial, maka diperlukan fasilitator yang memiliki komitmen pemihakan, sehingga para pedagang kecil yang tergabung dalam arisan-arisan tersebut berani mengungkapkan pendapat dan mengaktualisasikan kepentingannya lewat lembaga-lembaga sosial-politik yang ada. Misalnya keberdayaan sosial para pedagang peserta arisan ditunjukkan dengan sikap penolakan secara berkelompok terhadap kenaikan retribusi pasar, pungutan liar keamanan pasar, dan keberanian mendatangi kantor DPRD, dan lain-lain.

Manfaat yang dipetik bagi anggota arisan pedagang sayur dan arisan peda-

gang pasar adalah segi ekonomi semata-mata. Arisan ini dibentuk dalam rangka memenuhi kebutuhan pengadaan modal dan konsumsi para anggota tetapi karena jumlah anggotanya relatif besar, yaitu masing-masing 250 dan 400 orang, maka intimitasi dan solidaritas sosial sesama anggota kurang terjadi. Kepengurusan dijalankan atas kesepakatan bersama yaitu dengan menunjuk salah seorang anggota. Pengurus tersebut diberi honor sebesar 2,5% dari setiap peserta yang memperoleh giliran menarik tabungan. Wacana memang sering terjadi di kalangan para anggotanya tetapi tidak berlangsung secara menyeluruh. Hanya kadang-kadang sekelompok anggota berdiskusi secara intensif akan sesuatu hal yang berkaitan dengan masalah pedagang dan pasar, tetapi tanpa melangkah lebih jauh melaksanakan aksi apa yang perlu diambil. Meskipun demikian, kehadiran arisan ini cukup bermanfaat terutama bagi pedagang-pedagang kecil yang ekonominya cenderung subsisten.

Institusi mediasi ketetanggaaan juga digunakan untuk menopang keberadaan arisan-arisan Dhasa Wisma, RT, RW, dan PKK. Secara normatif arisan-arisan tersebut dibentuk berdasarkan sifat keswadayaan, tetapi secara praktis lebih merupakan instrumen pembangunan atau "kepanjangan tangan" dari birokrasi pemerintah. Asosiasi-asosiasi ini merupakan sarana untuk menyampaikan berbagai pesan pembangunan (termasuk program-programnya) dari atas, tanpa pernah menjadi alat untuk menciptakan diskusi publik dan menjadi masukan bagi kebijakan publik. Dengan demikian, keberadaannya cenderung mengingkari spirit mediasi

neighborhood governance sehingga kurang mewujudkan pemberdayaan sosio-politis bagi anggota-anggotanya.

Arisan keluarga dan kantor memiliki problem yang sama, yaitu kurang dapat dipakai sebagai sarana pemberdayaan publik. Dua institusi ini lebih merupakan bagian dari *life style* masyarakat yang berfungsi untuk kumpul-kumpul saja. Sifat positif yang melekat pada kedua arisan ini adalah meningkatkan tali kekerabatan dan persaudaraan dalam profesi. Sedang dampak negatifnya adalah pada saat para anggota berkumpul mereka cenderung memamerkan simbol-simbol statusnya dengan spirit saling mengungguli, sehingga perilaku konsumtif para anggota cenderung membayangi. Iuran arisan tipe ini bisa mencapai ratusan hingga jutaan rupiah.

Berdasarkan kasus-kasus tersebut dapat disimpulkan, bahwa ada sejumlah persyaratan normatif yang harus dipenuhi kalau asosiasi arisan bermaksud digunakan sebagai proses pemberdayaan sosial. *Pertama*, jumlah anggota tidak terlalu besar atau kecil. Kondisi ini akan menciptakan solidaritas dan sekaligus kontrol sosial yang efektif. *Kedua*, sifat keanggotaan harus suka rela sehingga mereka merasa memiliki lembaga tersebut. *Ketiga*, lembaga ini harus bersifat otonom dalam arti terhindar dari campur tangan dan dominasi pemerintahan. Kalau lembaga ini bersifat otonom, maka dapat terjadi komunikasi politis di antara para anggotanya, di mana mereka dapat saling melontarkan aspirasinya, sehingga pemerintah dapat mengetahui bagaimana sebetulnya aspirasi mereka menghadapi

berbagai realitas dan kebijakan publik. *Keempat*, pemerintah seyogyanya berposisi sebagai fasilitator. Pemerintah boleh saja mensponsori pembentukan arisan, namun setelah arisan berdiri seyogyanya segera dibiarkan mandiri. Hal ini akan menciptakan kondisi yang aspiratif sehingga dapat digunakan sebagai masukan untuk menentukan kebijakan publik bagi pemerintah.

*Kasus Koperasi Simpan Pinjam (Credit Union) di Timor Timur*¹³

Untuk mendemonstrasikan bagaimana lembaga-lembaga mediasi dapat menopang perkembangan koperasi, dapat kita ambil sebuah studi kasus tentang perkembangan koperasi simpan-pinjam atau *Credit Union* (CU) di Timor Timur.¹⁴ Setelah berintegrasi dengan Indonesia, Timor Timur sebagai propinsi paling bungsu mulai berbenah dengan berbagai program pembangunan, khususnya pembangunan kemasyarakatan (*community development*). Pembangunan itu secara umum bermaksud meningkatkan taraf hidup masyarakat, terutama lapisan miskin, agar kondisi masyarakat Timor Timur secara

¹³Data empiris tentang CU didasarkan pada hasil penelitian lapangan yang diselenggarakan pada bulan Juni 1995 di propinsi Timor Timur. Penelitian dibiayai oleh Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

¹⁴Informasi lebih mendalam tentang CU lihat: Heru Nugroho, "Laporan Evaluasi Kinerja Program Pengembangan Masyarakat Desa Terpadu (PPMDT), Programa Promosi *Credit Union* (CU), dan Strategi Kemandirian Yayasan Etadep di Timor Timur", laporan penelitian dan evaluasi untuk Konrad Adenauer Stiftung (KAS), 1995.

menyeluruh dapat sejajar dengan masyarakat di propinsi-propinsi lain. Untuk itu baik pemerintah maupun LSM-LSM menggelar proyek-proyek pembangunan, baik sosial maupun fisik.

Beberapa lembaga dana internasional seperti USAID, CIDA, AIDAB, CRS, dan KAS telah mengucurkan dana bantuannya melalui lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM-LSM) lokal seperti ETADep, Halera, Otas, P3M, dan lain-lain. Tujuan yang ingin dicapai oleh proyek-proyek LSM adalah mengantisipasi keterbatasan program-program pembangunan dari pemerintah dalam hal jangkaunnya kepada masyarakat. Program-program pembangunan yang dibentangkan oleh LSM-LSM di Timor Timur meliputi pembangunan pertanian, perbaikan lingkungan, proyek air bersih, pengembangan kewiraswastan, pembangunan bangunan-bangunan fisik, dan lain-lain yang semuanya ada dalam payung Proyek Pengembangan Wilayah Terpadu (PPMDT).

Sedangkan tujuan khusus yang hendak dicapai PPMDT adalah dalam rangka membantu penguatan kelembagaan lokal untuk terwujudnya, dalam jangka panjang, perkembangan ekonomi dan demokrasi hingga pada tingkat akar rumput. Salah satu proyek yang dikembangkan oleh penyandang dana dari Jerman, yaitu *Konrad Adenauer Stiftung* (KAS) berkerja sama dengan LSM lokal yaitu yayasan ETADep, adalah pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan lembaga koperasi simpan-pinjam (CU). Etadep adalah salah satu LSM yang paling tua dan paling berpengaruh di Timor Timur dalam kiprahnya sebagai fasilitator pem-

angunan masyarakat. Strategi konkrit pengembangan masyarakat yang ditempuh adalah dengan cara memanfaatkan kelembagaan lokal yang telah ada seperti ketetanggaan, keagamaan (gereja) dan keswadayaan dalam rangka mendukung pengembangan koperasi tersebut.

Menurut hasil pengamatan lapangan, memang banyak koperasi yang ditumbuhkan dan dikembangkan oleh pemerintah di propinsi termuda ini. Koperasi-koperasi itu meliputi KUD, Koperasi Pedagang, Koperasi Angkutan, dan lain-lain. Sayangnya, beberapa koperasi yang bersifat *dropping* tersebut banyak yang tersendat-sendat perkembangannya, atau bahkan ada yang mati. Ironisnya koperasi yang ditopang oleh lembaga ketetanggaan, gereja dan keswadayaan masyarakat, seperti CU di hampir seluruh wilayah Timor Timur dapat berkembang dengan pesat. Dengan kata lain, CU-CU yang berkembang dengan pesat tersebut telah mampu memanfaatkan keberadaan institusi-institusi mediasi yang ada di masing-masing komunitasnya.

Bahkan dalam beberapa kasus CU-CU tersebut telah mampu mengentaskan anggota-anggotanya dari kondisi kemiskinan. Kiprah yang dilakukan adalah dengan cara memberikan kredit produktif yang meliputi kredit untuk mendirikan warung, kredit untuk membeli mikrolet (kendaraan angkutan niaga), kredit untuk membeli bahan mentah, dan lain-lain dan tidak ketinggalan juga menyediakan kredit konsumtif. Bahkan ditemukan indikasi ada korelasi positif antara perbaikan ekonomi seorang dengan menjadi anggota koperasi simpan-pinjam ter-

Tabel 2

PERKEMBANGAN CREDIT UNION DI PROPINSI TIMOR TIMUR

Jumlah	1990	1991	1992	1993	1994
CU	10	15	16	16	21
Anggota	808	1.453	2.025	2.268	2.582
Simpanan	20.328.750	66.712.375	118.787.875	197.196.225	240.092.200
Pinj. Beredar	17.949.125	66.390.475	143.922.525	229.768.450	262.350.375
Kekayaan	22.420.725	81.993.425	157.939.500	270.156.626	303.628.725
Pendapatan	1.632.375	11.239.500	32.985.725	39.624.050	28.796.225
Biaya	333.250	1.371.950	3.569.850	6.227.600	7.173.775
SHU	1.299.125	10.398.375	29.415.825	33.796.350	21.622.150

Sumber: Laporan BK31.¹⁵

sebut. Beberapa responden kunci (*key persons*) menjawab bahwa setelah menjadi anggota koperasi mereka dapat dengan mudah memperoleh pinjaman uang tunai, yang kemudian dapat digunakan untuk modal usaha atau konsumsi. Perkembangan CU-CU di Timor Timur dapat dilihat pada Tabel 2.

Dengan mencermati Tabel 2 dapat diinterpretasikan bahwa CU-CU yang ada di propinsi Timor Timur selama kurun waktu lima tahun (1990-1994) telah berkembang secara kuantitatif. Perkembangan ini dilihat dari indikator-indikator jumlah satuan unit, anggota, simpanan, pinjaman beredar hingga sisa hasil usaha, kesemuanya itu menunjukkan peningkatan. Perkembangan dari segi unit dari tahun 1990 berjumlah 10 dan lima tahun

kemudian (1994) menjadi lipat dua kali lebih, yaitu 21, menunjukkan antusiasnya masyarakat berkoperasi. Keberhasilan CU berkembang di wilayah ini tidak dapat semata-mata dilihat dari kacamata teknis-manajemen perkoperasian saja, tetapi harus dilihat *enabling setting* apa yang mempengaruhinya. Selain faktor ekonomi, faktor sosial-budaya juga memiliki arti penting.

Meskipun secara kuantitatif dalam lima tahun CU telah berkembang, tidak berarti bahwa setiap pendirian koperasi simpan-pinjam selalu berhasil. Terbukti bahwa kegagalan juga ada, walaupun jumlahnya hanya kurang dari 20%. Menurut pengamatan lapangan, ada beberapa CU yang gulung tikar tetapi itu tidak mempunyai pengaruh dalam keseluruhan perkembangan. CU-CU yang berhasil memberdayakan warganya, secara umum telah memanfaatkan dan sekaligus ditopang oleh keberadaan institusi-institusi mediasi yang tersedia dalam masyarakat. Lembaga-lembaga mediasi itu

¹⁵Informasi kronologis tentang perkembangan CU di Timor Timur dapat dilacak dari laporan BK3I "Proses Pengembangan Credit Union di Wilayah Timor Timur, Juli 1990 sampai dengan Juli 1994", Jakarta 1994.

meliputi gereja, ketetanggaan, rasa solidaritas, dan keswadayaan. Sedang CU-CU yang mengalami kegagalan dalam berkembang, kurang memanfaatkan mediasi tersebut, di samping juga mengalami mismanajemen.

Masyarakat Timor Timur yang sedang dalam situasi transisi menuju masyarakat modern, secara umum masih bersifat komunal. Ikatan kekeluargaan masih kuat dan interaksi *face to face* masih mewarnai kehidupan sehari-hari mereka. Berbagai ikatan sosial tradisional masih dilestarikan melalui pesta-pesta komunal yang kadang secara ekonomi merupakan sebuah pemborosan sumber-sumber daya lokal. Contoh, dalam sebuah pesta keluarga yang dihadiri hingga ratusan kerabat, puluhan ternak seperti sapi, babi, kerbau dan lain-lain disembelih. Makna penyembelihan ternak memang bersifat jamak, yaitu secara antropologis merupakan sebuah perwujudan dari cara gotong royong dalam penyelenggaraan *food security*, tetapi secara sosiologis merupakan ekspresi dari cara orang menunjukkan kapital budaya¹⁶ dan status sosialnya. Meskipun demikian dalam beberapa aspek, sifat komunal, intimitas, dan

kekeluargaan telah menciptakan solidaritas dan kontrol sosial untuk menopang perkembangan CU di seluruh Timor Timur.

Dalam praktek, CU tidak hanya mendidik para anggotanya untuk melakukan simpan-pinjam saja, tetapi juga mewujudkan *community development* melalui sosialisasi musyawarah mufakat atau cara berdemokrasi. Ada beberapa CU yang dipimpin oleh tokoh informal yang sangat berpengaruh dan tokoh tersebut mengajarkan kepada anggotanya cara-cara berpikir dan bertindak rasional. Akibatnya, menurut beberapa laporan dari para anggota, setelah menjadi anggota CU terjadi juga perubahan persepsi tentang pesta-pesta tradisional. Pada umumnya mereka sepakat bahwa pesta-pesta adat perlu dilestarikan, tetapi dengan skala ekonomi yang diperkecil atau sesuai dengan kemampuan. Selain itu di dalam CU para anggota dibiasakan berdiskusi setiap ada pertemuan dengan topik yang sesuai dengan masalah-masalah yang sedang dihadapi para anggota. Dalam konteks ini, koperasi bukan hanya sebagai sarana untuk mengentaskan kemiskinan, tetapi juga untuk meningkatkan kemampuan dan aksesibilitas politis anggota dalam masyarakat. CU mendidik anggota untuk hemat menabung, kritis terhadap lingkungan dan yang paling mendasar adalah meletakkan nilai-nilai dasar dalam berperilaku demokratis.

Masyarakat Timor Timur adalah masyarakat yang menghormati agama dan mempunyai keterikatan kuat terhadap kelembagaan gereja. Bahkan ada kecenderungan perasaan dari para warga ma-

¹⁶Dalam kehidupan sehari-hari, tukar-menukar tidak selalu menghasilkan barang ekonomi tetapi dapat juga menghasilkan berbagai bentuk kehormatan. Contoh, secara ekonomik menyelenggarakan pesta-pesta besar adalah merupakan pemborosan dan kerugian. Tetapi dampak sosiologis dari penyelenggaraan pesta tersebut adalah diberikannya pengakuan dan penghormatan oleh masyarakat. Dengan kata lain pesta merupakan sebuah *cost* sedang penghormatan masyarakat merupakan kemanfaatannya. Lihat: Pierre Bourdieu, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, London, Routledge, 1992.

syarakat bahwa gereja lebih bersifat mengayomi daripada negara.¹⁷ Oleh karena itu, gereja mempunyai peran besar dan tidak dapat diabaikan dalam perkembangan masyarakat setempat. Hampir seluruh CU yang berhasil di Timor Timur tidak dapat dilepaskan dari dukungan kelembagaan gereja. Beberapa kantor CU ditempatkan dalam paroki gereja. Masyarakat memiliki keseganan terhadap gereja, sehingga CU-CU yang administrasinya menopang sebuah paroki tidak pernah mengalami kredit macet. Sebagai contoh, apabila ada kasus kredit macet maka pada hari Minggu setelah misa terselenggara, akan diumumkan oleh pengurus CU siapa-siapa saja yang memiliki masalah dengan angsuran kredit. Pada umumnya mereka yang terkena teguran lewat mediasi gereja akan segera melunasi angsurannya. Ini merupakan sebuah bentuk kontrol sosial yang efektif yang akhirnya dimanfaatkan untuk pelembagaan nilai-nilai koperasi simpan-pinjam.

Belajar dari keberhasilan CU di Timor Timur, maka modal pembangunan koperasi dengan memanfaatkan keberadaan lembaga-lembaga mediasi dapat dipakai sebagai inspirasi untuk pengembangan koperasi dalam skala yang lebih luas.

¹⁷Perasaan seperti ini muncul bukan hanya pada saat setelah Timor Timur berintegrasi dengan pemerintah Indonesia, tetapi jauh pada masa pemerintahan kolonial Portugis sudah terjadi. Hal ini terbukti dengan berbagai kasus historis bahwa orang-orang yang dikejar-kejar oleh penguasa kolonial cenderung mencari perlindungan (patron) pada gereja. Lihat: Mubyarto et. al., *East Timor: The Impact of Integration*, Yogyakarta, IRIP, 1991, hal. 3-7 dan 70-72.

Ada beberapa argumen yang mendasarinya. *Pertama*, institusi keagamaan yang sarat dengan nilai-nilai moral dan perangkat organisasinya dapat meningkatkan kontrol sosial dalam manajemen koperasi. *Kedua*, sikap keswadayaan yang disertai dengan perangkat organisasi sosial akan mendukung spirit koperasi untuk tetap tumbuh dan berkembang, meskipun dalam masyarakat juga berkembang sistem ekonomi kapitalis. *Ketiga*, peran orang-orang kunci yang secara tradisional berpengaruh akan ikut membantu dalam memotivasi anggota.

Meskipun telah sukses dalam meningkatkan kesejahteraan, kesadaran kritis, dan penanaman nilai-nilai berdemokrasi, keberadaan CU sebagai sarana pemberdayaan politis anggota masih jauh dari harapan. Problema ini dapat dipahami bukan semata-mata dari sisi sosial-budaya, tetapi situasi politis transisional yang terjadi di Timor Timur masih memerlukan pembenahan dari berbagai aspek dan pihak.

Catatan Penutup

Belajar dari dua kasus pemberdayaan masyarakat melalui institusi-institusi mediasi, khususnya kasus arisan di Bantul dan CU di Timor Timur diperoleh gambaran bahwa hegemoni dan dominasi negara sebetulnya tidak berlangsung secara total. Kenyataannya masih ada ruang sosial untuk pemberdayaan masyarakat lapis bawah. Meskipun perlu diakui bahwa beberapa institusi mediasi seperti arisan dan koperasi tidak luput dari ko-optasi negara, tetapi dalam kondisi ter-

tentu (*enabling setting*) kadang masih ada ruang bagi lembaga arisan dan koperasi untuk dipakai sebagai sarana pemberdayaan rakyat. Pada kondisi politik tertentu institusi ini dapat dimanfaatkan untuk penguatan peran ekonomi politik rakyat, tetapi pada kondisi yang lain institusi mediasi benar-benar lumpuh terkooptasi negara. Demikian juga dengan arisan dan koperasi, pada kondisi tertentu bermanfaat untuk pemberdayaan tetapi pada kondisi lain lebih merupakan kepanjangan tangan dari kepentingan pemerintah.

Oleh karena itu dengan memperhitungkan kondisi-kondisi yang memungkinkan, institusi-institusi mediasi ini dapat berperan dalam proses pemberdayaan masyarakat. Kalau sistem politik suatu

negara bersifat *rigid* sehingga menghambat pemberdayaan politis, maka pemberdayaan ekonomi merupakan target yang lain. Jadi, rekomendasi yang dapat diturunkan adalah bahwa kebijakan pendayagunaan institusi-institusi mediasi untuk penguatan basis ekonomi-politik rakyat tidak berlaku secara universal, tetapi bersifat kasus per kasus. Institusi ini tidak berada dalam ruang hampa, tetapi betul-betul mengakar (*embedded*) dalam sebuah kultur politik yang ada dalam masyarakat. Namun apabila peluang politis dapat dibaca, maka lembaga-lembaga mediasi pada tingkat tertentu dapat digunakan untuk gerakan otonomi pengelolaan sumber-sumber daya lokal, baik ekonomi maupun politik, sehingga dapat melicinkan jalan menuju gerakan demokrasi pada tingkat akar-rumput.

Dokumen

Rencana Aksi Manila APEC dan KTT Informal ASEAN

Faustinus Andrea

PERTEMUAN Forum Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) ke-8 di Teluk Subic, Filipina, 25 November 1996 lalu telah menghasilkan beberapa dokumen penting, salah satu diantaranya adalah Rencana Aksi Manila untuk APEC (*Manila Action Plan for APEC/MAPA*) yang diharapkan menjadi *guide* proses liberalisasi perdagangan dan investasi yang mulai berlaku 1 Januari 1997.

MAPA merupakan rencana aksi yang telah digariskan di Osaka tahun 1995 untuk menuju sasaran Bogor 1994 (*Bogor goal*), yaitu mencapai perdagangan bebas tahun 2010 untuk negara-negara maju dan tahun 2020 untuk negara-negara berkembang di APEC. MAPA yang menekankan *akses pasar yang lebih besar melalui langkah tarif dan non-tarif, akses pasar sektor jasa, rejim investasi terbuka, mengurangi biaya, membangun sektor infrastruktur efisien dan terbuka, serta meningkatkan kerja sama ekonomi dan teknis* mempunyai kaitan penting dalam kemitraan antara peran sektor swasta dan pemerintah. Meskipun

MAPA merupakan sebuah dokumen yang rumit karena proses menuju kesamaan pandangan di antara anggota APEC tentang MAPA diperlukan waktu yang cukup lama, namun MAPA setidaknya memperjelas kelanjutan pertemuan APEC di Osaka tahun 1995 yang menekankan pentingnya partisipasi sektor swasta.

Adanya pengukuran tarif dan non-tarif yang transparan akan mempermudah para pelaku bisnis memprediksi masa depan kegiatan bisnisnya. Untuk itu APEC perlu membuat *data base* kepabeanaan negara anggota yang dapat diakses ke internet. Di samping itu konsensus APEC untuk pengurangan tarif dan hambatan nontarif harus dilakukan hingga akhir tahun 1999. Saat sekarang ini tarif rata-rata tertinggi anggota APEC mencapai 23% (Cina dan Papua Niugini), sedangkan tarif terendah 0% berlaku di Hongkong dan Singapura. Sementara yang lainnya Australia 5%, Brunei Darussalam 1,98%, Kanada 1,6%, Chile 11%, Indonesia 13,14%, Jepang 4%, Korea Selatan 7,9%,

Malaysia 15,7%, Taiwan 8,64%, Thailand 17% dan Amerika Serikat 3,4% (*Bisnis Indonesia*, 26-11-1996).

Di sektor liberalisasi perdagangan jasa, komitmen anggota APEC adalah mendorong dicapainya kesepakatan dalam *General Agreement on Trade and Services* (GATS) di WTO. Antara lain bidang telekomunikasi dan jasa keuangan. Perkembangan mobilitas jasa yang profesional harus didukung oleh kemudahan mobilitas yang diberikan kepada para pengusahanya. Australia, Korea Selatan dan Filipina mulai tahun 1997 akan menerbitkan *APEC Travel Card* untuk mempermudah pergerakan pengusaha di tiga negara itu. Sementara negara anggota lainnya sedang mempersiapkan kemudahan itu.

APEC setuju bahwa bidang investasi diliberalisasi dengan menghapuskan rejim investasi yang ketat dalam jangka menengah. Pada prinsipnya, semua langkah liberalisasi investasi APEC mengacu pada *Non-Binding Investment Principles* (NBIP) yang ditetapkan sejak tahun 1994. Dengan demikian, fungsi pemerintah dalam bidang investasi hanya sebagai fasilitator dunia usaha.

Dalam MAPA 1996 anggota APEC sepakat untuk mengurangi biaya bagi berlangsungnya kegiatan bisnis yang lebih efisien, sehingga kegiatan bisnis di wilayah Asia Pasifik berjalan lancar. Untuk menurunkan biaya perdagangan, negara anggota APEC sepakat untuk menyederhanakan sistem kepabeanan antara lain melalui kemudahan prosedur, harmonisasi dan komputerisasi prosedur pabean. Upaya lain untuk menurunkan ekonomi biaya tinggi di APEC juga dilakukan melalui sejumlah kesepakatan antara lain penyederhanaan *rule of origin*, kemudahan pergerakan pengusaha dan pengaturan kompetisi secara sehat.

Proses liberalisasi perdagangan yang berlangsung di kawasan Asia Pasifik akan mendorong pertumbuhan ekonomi di kawasan, maka permintaan di sektor infrastruktur pun akan mengalami kenaikan. Diperkirakan dalam tahun 2000 dana yang dibutuhkan sebesar US\$1,5 trilyun. Oleh karena itu APEC setuju menggalang keikutsertaan pengusaha anggota APEC dalam pembangunan infrastruktur. Ini akan mendorong terbentuknya usaha patungan melalui perbaikan iklim usaha di antara anggotanya.

Bagian akhir dari MAPA yang menyangkut upaya kerja sama ekonomi dan teknik di antara anggota APEC tetap penting sebab kerja sama ini akan mendukung kemajuan liberalisasi di bidang perdagangan dan investasi. Oleh karena itu, pemerintah sebagai fasilitator harus menyiapkan perangkat dan lembaganya agar kerja sama ekonomi dan teknik semakin meningkat (*Bisnis Indonesia*, 26-11-1996).

MAPA, yang telah disahkan oleh para pemimpin ekonomi APEC, mengintegrasikan *Individual Action Plan* (IAP), *Collective Action Plan* (CAP) dan Laporan Kemajuan Kegiatan Bersama anggota APEC dan fora APEC lainnya. Di samping itu para pemimpin ekonomi APEC mengeluarkan tahapan implementasi dari agenda investasi dan perdagangan yang terbuka dan bebas, memastikan dukungan pada sistem perdagangan multilateral, mengantarkan sistem fasilitasi bisnis, menjalin sektor swasta sebagai mitra penuh dalam proses APEC, guna memperkuat kerja sama ekonomi dalam menghadapi tantangan di masa datang. MAPA memuat langkah pertama dari proses komprehensif yang evolusioner dan berkelanjutan tentang fasilitasi dan liberalisasi investasi dan perdagangan untuk mencapai tujuan pertemuan Bogor dan sasaran pertemuan di Osaka.

KTT Informal ASEAN pertama yang berlangsung di Jakarta tanggal 30 November 1996 lalu dan dihadiri oleh tujuh kepala pemerintahan ASEAN dan tiga negara peninjau, yaitu Laos, Kamboja dan Myanmar mempunyai arti penting bagi kerja sama antar bangsa-bangsa Asia Tenggara. Forum ini dimaksudkan sebagai forum tukar pikiran mengenai masalah-masalah yang menjadi perhatian dan kepentingan negara-negara ASEAN di bidang politik, ekonomi dan kerja sama antarnegara baik di tingkat regional maupun di tingkat internasional. Di samping itu pertemuan tersebut diadakan atas pertimbangan semakin cepatnya perkembangan ekonomi regional maupun internasional, yang tidak cukup bila hanya dibicarakan melalui KTT resmi ASEAN yang diadakan tiga tahun sekali. Oleh karena itu para pemimpin ASEAN perlu untuk bertemu lebih sering.

Ringkasan Peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang SOM APEC, Konferensi Tingkat Menteri ke-8 APEC, Pertemuan APEC ke-8 di Manila, Filipina 25 November 1996 dan KTT Informal I ASEAN yang berlangsung di Jakarta tanggal 30 November 1996.

I. PERSIAPAN PERTEMUAN APEC KE-8

A. PERTEMUAN SOM APEC

Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) APEC berlangsung di Subic Bay, Filipina, tanggal 20-21 November 1996 dihadiri oleh pejabat dari 18 negara anggota APEC dari ASEAN, AS, Kanada, Australia, Selandia Baru, Meksiko, Jepang, Cina, Korea Selatan, Hongkong, Taiwan, Papua Nugini, dan Chile untuk menyusun persiapan penyelenggaraan Pertemuan APEC tanggal 25 November 1996, berupa pembahasan materi *Manila Actions Plan*

for APEC (MAPA) dan masalah keanggotaan baru APEC.

Pertemuan SOM APEC menghasilkan MAPA yang terdiri dari tiga komponen, yaitu: (1) agenda aksi anggota berisi aksi masing-masing anggota; (2) agenda aksi kolektif untuk meliberalisasikan APEC; dan (3) kerja sama ekonomi dan teknis dalam pengembangan infrastruktur, usaha skala kecil dan menengah, bantuan untuk negara berkembang dan pertumbuhan merata dan berkesinambungan.

Di samping itu MAPA juga menghasilkan langkah-langkah untuk enam area: (1) penciptaan akses pasar melalui penurunan tarif dan pengurangan nontarif. Ada 17 pengajuan penurunan tarif, 12 pengajuan pengurangan hambatan nontarif dan 15 pengajuan untuk menjelaskan langkah-langkah yang menuntut transparansi dalam pengenaan hambatan nontarif; (2) langkah signifikan dari rencana sejumlah anggota yang secara progresif untuk membuka sektor jasa, yaitu 16 anggota untuk sektor telekomunikasi, 15 anggota untuk turisme, 13 anggota untuk angkutan udara, laut dan jasa keuangan, 8 anggota untuk jasa profesional dan 7 anggota untuk bidang distribusi; (3) pembukaan rejim investasi. Semua anggota mengajukan agenda aksi di bidang investasi dengan meliberalisasikan investasi, antara lain dengan menjalankan transparansi, kerja sama dan bantuan teknis; (4) agenda aksi yang diajukan untuk mengurangi biaya dalam berbisnis. Agenda ini diajukan oleh 17 anggota, antara lain dengan menyederhanakan kepabeanan, harmonisasi tarif dan komputerisasi kepabeanan. Area ini juga menjamin keselamatan konsumen dan mengurangi beban konsumen yang muncul akibat bervariasinya standar produk anggotanya; (5) mengenai mobilisasi pengusaha, perlindungan hak cipta, kebijakan persaingan melalui deregulasi dan membiarkan banyak pelaku bisnis untuk masuk pasar,

dan menjajikan jasa mediasi untuk mengatasi sengketa bisnis dengan tujuan mengurangi hambatan kegiatan bisnis; (6) membangun sektor infrastruktur yang efisien dan terbuka. Disetujui pendalaman kerja sama swasta dan pemerintah dalam pembangunan infrastruktur, seperti listrik, energi, telekomunikasi dan transportasi; (7) memperkuat kerja sama ekonomi dan teknis. Para anggota setuju untuk mengimplementasikan kerja sama setidaknya 320 proyek di 13 bidang kerja sama ekonomi dan teknis mulai 1992 lalu hingga 1996 sebanyak 151 proyek yang sudah rampung. Adapun fokus kerja sama tersebut adalah di bidang sumber daya manusia, energi, telekomunikasi, usaha kecil dan menengah, promosi perdagangan dan turisme (*Kompas*, 22-11-1996).

Pertemuan SOM juga membahas masalah keanggotaan baru APEC dalam SOM tetapi pertemuan gagal memerinci kriteria dan waktu penerimaan anggota baru. Masalah keanggotaan merupakan hal yang sangat kompleks karena melibatkan gagasan tentang pencabutan moratorium, kriteria pelamar baru, kapan mereka masuk dan siapa yang menentukan pengiriman aplikasi. Oleh karena itu SOM APEC merekomendasikan masalah ini untuk dibahas pada tingkat menteri.

Ada 11 negara pelamar untuk menjadi anggota APEC, yaitu Rusia, Vietnam, India, Sri Lanka, Pakistan, Mongolia, Kolombia, Panama, Peru, Ekuador dan Macau.

Elemen yang menjadi pertimbangan para menteri untuk menentukan keanggotaan baru adalah: (1) suatu perasaan umum untuk tidak memperpanjang moratorium; (2) karena tidak memperpanjang moratorium berarti terbuka untuk anggota baru. Oleh karena itu perlu ditentukan kriteria untuk menyeleksi anggota baru; (3) berdasarkan kriteria tersebut aplikasi akan diterima; dan (4)

kalau anggota baru sudah diputuskan maka perlu penyesuaian dengan APEC dan ini memerlukan waktu (*Kompas*, 22-11-1996).

B. KONFERENSI TINGKAT MENTERI KE-8 APEC

Konferensi Tingkat Menteri (KTM) ke-8 APEC yang berlangsung di Subic Bay, Filipina tanggal 22-23 November 1996 dan dihadiri oleh Menteri dari 18 negara anggota APEC telah menyetujui MAPA untuk diajukan kepada para pemimpin ekonomi APEC. Di samping itu para menteri sepakat untuk tidak memperpanjang moratorium penerimaan anggota baru yang berakhir tahun 1996.

KTM berakhir dengan menghasilkan dua dokumen terpisah, yaitu (1) Pernyataan Bersama Pertemuan Tingkat Menteri APEC ke-8; dan (2) Deklarasi Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik: Kerangka untuk Memperkuat Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan.

Pernyataan bersama KTM mengatakan: (1) MAPA disusun untuk disahkan dalam pertemuan pemimpin APEC. MAPA mengintegrasikan *Individual Actions Plan* (IAP), *Collective Action Plan* (CAP) dan Laporan Kemajuan Kegiatan Bersama anggota APEC dan fora APEC lainnya; (2) pelaksanaan IAP mulai Januari 1997 dan APEC akan mengkaji implementasi IAP dan membuat perbaikan lebih lanjut; (3) menyambut baik keputusan Australia, Korea dan Filipina untuk mencoba APEC *Business Travel Card* tahun 1997. Business Card diharapkan dapat meningkatkan mobilitas para pengusaha di kawasan APEC; (4) pentingnya sistem perdagangan multilateral dalam liberalisasi perdagangan global; (5) tidak menyepakati usulan AS mengenai *Information Technology Agreement* (ITA). Para menteri hanya mendukung ITA untuk dibahas dalam WTO

(*World Trade Organization*); (6) menyambut baik lebih dari 320 proyek yang telah dilaksanakan kelompok kerja dan forum lainnya, yang dilaksanakan berdasarkan tujuan APEC; (7) sepakat untuk tidak memperpanjang moratorium penerimaan anggota baru yang berakhir tahun 1996; (8) penerimaan anggota baru APEC melalui tahapan tertentu. Kriteria untuk menilai aplikasi keanggotaan akan disahkan di Vancouver, Kanada tahun 1997; dan (9) pengumuman beberapa anggota baru APEC yang sesuai dengan kriteria akan diumumkan di Kuala Lumpur, Malaysia pada tahun 1998. Anggota baru akan diberi waktu satu tahun untuk penyesuaian, misalnya dengan membuat rencana aksi individu dan penyesuaian ekonomi. Kemudian pada tahun 1999 di Auckland, Selandia Baru, anggota baru secara resmi diterima.

Deklarasi Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik dibagi dalam empat bagian, yaitu: (1) *mengenai tujuan*. Para menteri sepakat tujuan kerja sama ekonomi dan pembangunan di APEC antara lain mencapai pertumbuhan yang berkesinambungan, mengurangi disparitas ekonomi dalam APEC, memperbaiki kesejahteraan ekonomi dan sosial serta memperdalam semangat komunitas Asia Pasifik; (2) *mengenai prinsip-prinsip yang jadi panduan*. Para menteri sepakat bahwa kerja sama ekonomi dan pembangunan dilakukan dengan dasar saling menghormati dan persamaan saling menguntungkan dan bantuan, kemitraan konstruktif serta konsensus; (3) *karakter kerja sama ekonomi dan teknik yang harus berorientasi tujuan dengan sasaran jelas*. Untuk membangun komunitas dan memajukan semangat usaha yang mengarah kerja sama dan saling belajar dalam semangat kooperatif, kegiatan kerja sama ekonomi dan teknik berdasarkan kesediaan sukarela sesuai dengan kemampuan ekonomi masing masing; (4) *mengorganisasikan tema dan prioritas*.

Prioritas kegiatan kerja sama meliputi pengembangan sumber daya manusia, mengembangkan pasar modal yang stabil, aman dan efisien, memperkuat infrastruktur ekonomi, memanfaatkan teknologi untuk masa depan, menjaga kualitas hidup melalui pertumbuhan yang berwawasan lingkungan serta mengembangkan dana memperkuat dinamisme perusahaan kecil dan menengah (*Kompas*, 24-11-1996).

Di bawah ini adalah Program Rencana Aksi Individu Anggota APEC.

II. PERTEMUAN APEC KE-8

Pertemuan Informal Para Pemimpin Ekonomi Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (*Asia Pacific Economic Leaders Meeting-AELM*) berlangsung di Subic Bay, Filipina tanggal 25 November 1996 dihadiri pemimpin ekonomi dari 18 negara, yaitu Presiden Soeharto, Presiden AS, Bill Clinton, PM Kanada Jean Cretien, PM Jepang Ryutaro Hashimoto, Presiden Cina Jiang Zemin, Presiden Korea Selatan Kim Young Sam, Presiden Filipina Fidel Ramos, PM Malaysia Mahathir Mohamad, PM Singapura Goh Chok Tong, PM Thailand Banharn Silpa Archa, Sultan Brunei Darussalam Hassanah Bolkiah, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru James Brendan Bolger, PM Chile Eduardo Frei, Presiden Meksiko Ernesto Zedillo Ponce de Leon, PM Papua Niugini Julius Chan, Menteri Keuangan Hongkong Donald Tsang Yam Kuen, Anggota Dewan Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Taiwan, Chen Fu Koo.

Deklarasi pemimpin ekonomi APEC yang dibacakan oleh Presiden Filipina, Fidel Ramos menyatakan bahwa: (1) tujuan bersama APEC dalam pertumbuhan ekonomi, peningkatan kesempatan kerja dan stabilitas kawasan adalah hasil

komitmen bersama untuk meningkatkan orientasi kebijakan, partisipasi terluas di kawasan dan ekonomi global dan sebuah kawasan yang stabil dan aman. Memperkuat komitmen dan mempertegas kembali bahwa tujuan terpenting dari tindakan individu dan kolektif adalah memperkaya kehidupan dan memperbaiki standar hidup penduduk; (2) para pemimpin APEC memiliki komitmen untuk memperdalam dasar semangat komunitas dalam visi bersama meraih stabilitas, keamanan dan kemakmuran sebagaimana dicetuskan di Blake Island tiga tahun lalu. Kemudian di Bogor para pemimpin APEC memulai proses reali-

sasi visi dengan mengikatkan diri terhadap tujuan investasi dan perdagangan terbuka dan bebas di kawasan. Di Osaka para pemimpin APEC setuju atas penyusunan kerangka kerja sama masa depan untuk mencapai tujuan bersama yang dibentuk melalui liberalisasi dan perdagangan, fasilitasi investasi dan perdagangan dan kerja sama ekonomi dan teknis; (3) membawa inisiatif individu dan kolektif untuk memenuhi komitmen berdasarkan kesukarelaan untuk mengimplementasikan Agenda Aksi Osaka, mulai 1 Januari 1997; (4) para menteri agar mengintensifkan pekerjaan tahun 1997 mengenai simplifikasi prosedur bea cu-

Negara	Rencana Aksi Individu
Amerika Serikat	Mendorong negosiasi menuju tarif 0% untuk produk teknologi informasi tahun 2000
Australia	Tarif 0%-5% dicapai tahun 2000, termasuk kendaraan bermotor, garmen dan tekstil, keju dan sayuran
Brunei Darussalam	Penurunan secara progresif hingga 0% pada tahun 2020, dengan pengecualian beberapa produk
Chile	Penurunan secara progresif semua tarif hingga 0% hampir semua produk pada tahun 2010
Cina	Penurunan tarif hingga sekitar 15% pada tahun 2000
Filipina	Penurunan tarif hingga seragam 5%, kecuali produk sensitif agroindustri pada tahun 2004
Hongkong	Memasukkan semua produk impor menjadi 0% pada tahun 2010
Indonesia	Mengeliminir pajak tambahan dan menurunkan tarif maksimum menjadi 5% dan 10% pada tahun 2003
Jepang	Memperluas eliminasi tarif farmasi pada tahun 2000. Memasukkan produk teknologi informasi dalam eliminasi tarif pada tahun 2000. Memasukkan produk teknologi informasi dalam eliminasi tarif pada tahun 2000
Kanada	Penurunan sekitar 1500 item produk manufaktur menjelang 2004. Mengurangi tarif produk teknologi informasi pada tahun 2000
Korea Selatan	Eliminasi tarif produk perkapalan mulai tahun 1997. Membatasi jadwal revisi tarif konsesi

Malaysia	Menurunkan/meniadakan BM (Bea Masuk) produk tertentu, termasuk makanan kaleng, kosmetika, produk kertas, medical supplies pada tahun 1997. Melanjutkan program penurunan tarif seperti yang direncanakan
Meksiko	Menurunkan sebagian tarif produk teknologi informasi melalui negosiasi mulai tahun 1999
Papua Niugini	Penurunan tarif jadi 5% pada logam dasar, alumunium, barang modal, mesin, kimia dasar, kimia pertanian pada tahun 1997. Merevisi tingkat standar sesuai penurunan tarif pada tahun 2000
Selandia Baru	Bebas bea masuk semua produk pada tahun 2010
Singapura	Pembatasan semua tarif menjadi 0% pada tahun 2010
Taiwan	Penurunan secara progresif tarif rata-rata menjadi 6%, namun 65% di antaranya di bawah 5% pada tahun 2010
Thailand	Pengaturan BM menuju pengurangan program lokal. Peninjauan kemungkinan pengurangan program konsesi tarif

(*Bisnis Indonesia*, 26-11-1996).

kai, implementasi efektif komitmen terhadap hak cipta intelektual, harmonisasi penilaian bea cukai, fasilitasi perdagangan komprehensif dalam bidang jasa, dan meningkatkan lingkungan untuk investasi; (5) pentingnya sistem perdagangan multilateral yang terbuka berdasarkan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO); (6) tekad untuk menjamin bahwa Konferensi Tingkat Menteri WTO yang pertama yang berlangsung di antara anggota APEC akan mendorong dinamisme dan perlunya memperkuat sistem perdagangan berdasarkan aturan multilateral; (7) semua anggota APEC berusaha untuk menyelesaikan perundingan dalam bidang telekomunikasi dan sektor jasa keuangan serta menyusun program substantif dan seimbang untuk memajukan WTO; (8) menerima prakarsa perdagangan bebas dan nondiskriminatif untuk barang dan jasa; (9) menyerukan penyelesaian kesepakatan teknologi informasi melalui Konferensi Tingkat Menteri WTO untuk menghapuskan tarif secara substantif sampai tahun 2000;

(10) mendorong akselerasi perundingan substantif dalam masalah-masalah protokol dan akses pasar untuk mencapai universalitas keanggotaan WTO; (11) menerima deklarasi kerangka prinsip-prinsip bagi kerja sama ekonomi dan pembangunan dalam APEC yang disahkan oleh para menteri; (12) menginstruksikan para menteri untuk melaksanakan prinsip-prinsip tersebut dalam aktivitas forum APEC. Oleh karena itu para pemimpin ekonomi APEC memberikan prioritas terhadap tema-tema: pembangunan sumberdaya manusia, peningkatan pasar modal yang aman dan efisien, memperkuat infrastruktur ekonomi, memajukan teknologi untuk masa depan, memajukan pertumbuhan berkesinambungan berwawasan lingkungan dan mendorong pertumbuhan perusahaan kecil dan menengah; (13) peran sentral sektor bisnis (*APEC Business Advisory Council/ABAC*) mempunyai arti penting. Untuk itu para menteri agar bekerja sama untuk mengkaji cara-cara melaksanakan rekomendasi *APEC Business Forum*

(ABF); (14) agar para menteri memper-
timbangkan seruan ABAC untuk kema-
juan pengusaha, meningkatkan aliran in-
vestasi, memperkuat investasi dalam ke-
rangka transparansi, melibatkan sektor
swasta dalam perencanaan infrastruktur,
mengembangkan kebijakan yang mendu-
kung perusahaan kecil dan menengah ser-
ta mendorong partisipasi bisnis dalam
kerja sama ekonomi dan teknis (*Kompas*,
26-11-1996).

Cukup sulit untuk menilai apakah
MAPA dapat dijadikan langkah yang
dapat memberi dasar bagi perkembangan
APEC di masa-masa yang akan datang
sehingga mencerminkan kesamaan komit-
men negara anggotanya dalam melaku-
kan liberalisasi perdagangan dan inves-
tasi. Namun demikian sebagai mana yang
dinilai oleh anggota *Pacific Economic
Cooperation Council* (PECC), MAPA me-
rupakan awal untuk mengisi rencana
aksi, sehingga penyempurnaannya perlu
terus dilakukan terhadap program uta-
ma APEC dalam 5 sampai 10 tahun ke
depan. Sedangkan tantangan yang di-
hadapi adalah: (1) melanjutkan langkah-
langkah yang sudah ditempuh selama
ini untuk menuju sasaran Bogor, men-
jamin *stanstill* serta menurunkan berba-
gai hambatan secara progresif; (2) men-
definiskan dan menjabarkan *Bogor goal*.
Sebagaimana diketahui, Deklarasi Bogor
atau APEC sendiri selama ini belum per-
nah menyepakati beberapa tarif final
atau menjadi beberapa persen tarif ha-
rus turun pada tahun 2010/2020 nanti.
Alasan tidak ditetapkan itu sendiri, yaitu
karena falsafah APEC menyepakati se-
muanya dilakukan secara sukarela dan
tidak mengikat (*non-binding*).

Mendefinisikan Bogor goal di sini
misalnya:

- Pada tahun 2010/2020 nanti, rata-rata
tarif seluruh anggota APEC harus tu-
run menjadi 0 sampai 5%.

- *Non Tariff Measures* (NTM) yang
disepakati sebagai hal yang paling in-
ti, harus dihapuskan pada tahun 2010/
2020.
- Prinsip perlakuan sama terhadap asing
(*national treatment*) harus sudah ada
dalam regim investasi di semua ne-
gara anggota APEC pada tahun 2010/
2020.

Tantangan lainnya adalah memberi-
kan kontribusi positif kepada WTO. Da-
lam kaitan ini, PECC mengusulkan be-
berapa hal, baik yang mewakili negara
berkembang maupun negara maju: (1) me-
mulai pembahasan kesepakatan inves-
tasi multilateral (*Multilateral Agreement
on Investment/MAI*) di APEC. MAI me-
rupakan produk negara-negara OECD
yang diusahakan dimasukkan dalam
agenda WTO tetapi ditentang negara-
negara berkembang. Memasukkan MAI
ke dalam program kerja APEC, akan mem-
bantu proses multilateral untuk menca-
pai MAI di WTO. Dengan cara menun-
jukkan bagaimana konsultasi dan kon-
sensus bisa dipakai untuk mencapai ke-
majuan mengenai isu investasi di fo-
rum multilateral; (2) menyangkut *rules
of origin*. Permasalahan yang dihadapi
adalah terutama yang menyangkut peru-
bahan undang-undang mengenai *rules
of origin* AS di bidang tekstil. Untuk
itu upaya harmonisasi *rules of origin*
di APEC itu perlu, baik yang preferen-
sial maupun non-preferensi; (3) me-
nyangkut sektor jasa. Diusulkan agar
sektor ini diupayakan mencapai kese-
pakatan di APEC, karena di WTO ne-
gosiasinya mengalami kebuntuan. Da-
lam hal ini APEC sangat berkepen-
tingan, karena 60% pengkonsumsi dan
penyedia jasa global dewasa ini; (4) me-
nyangkut *competition policy*. Kebijak-
an ini pada awalnya ingin dimasukkan
dalam agenda WTO, tetapi tidak ber-
hasil. Mengingat WTO bukan merupa-
kan sesuatu yang statis dan pertemuan

WTO dilakukan setiap dua tahun sekali, maka mau tidak mau kebijakan persaingan akan menjadi pembahasan di WTO. Untuk itu tidak ada salahnya di APEC juga dimulai. Apalagi APEC merupakan satu-satunya forum di mana pembahasan mengenai kebijakan persaingan minimal sudah dimulai oleh beberapa negara, baik negara maju maupun berkembang *Kompas*, 28-11-1996)

III. KTT INFORMAL ASEAN

KTT Informal ASEAN I berlangsung di Jakarta tanggal 30 November 1996. Seperti dikatakan diatas, KTT ini diadakan atas pertimbangan semakin cepatnya perkembangan ekonomi regional maupun internasional, yang tidak cukup bila hanya dibicarakan melalui KTT resmi ASEAN yang diadakan tiga tahun sekali. KTT dilaksanakan tanpa persiapan resmi pada tingkat pejabat tinggi (SOM), atau tingkat menteri (KTM), tetapi langsung KTT.

Keputusan untuk menyelenggarakan KTT Informal ini diterima dalam KTT ASEAN IV di Singapura tahun 1992, namun rencana penyelenggaraan tersebut secara tertulis baru disampaikan oleh PM Singapura, Goh Chok Tong dalam pidato KTT ASEAN V di Bangkok 1995. Pertemuan Informal berlangsung dalam dua sesi, sesi pertama, pertemuan tujuh pemimpin ASEAN: Presiden Soeharto, Sultan Brunei Darussalam, Hassanah Bolkihah, PM Malaysia, Mahathir Mohamad, PM Singapura, Goh Chok Tong, Presiden Filipina, Videl Ramos, Wakil PM Thailand, Amnuay Viravan, PM Vietnam, Vo Van Kiet; dan sesi kedua, pertemuan tujuh pemimpin ASEAN dengan para pemimpin CLM: PM I Kamboja, Norodom Ranaridh dan PM II Kamboja, Hun Sen, PM Laos, Khamtay Siphandone, dan pemimpin Myanmar, Than Shwe.

Dalam pertemuan informal tersebut para pemimpin ASEAN tidak menetapkan agenda resmi. Hanya saja para pemimpin ASEAN membahas 13 isu yang dikategorikan sebagai masalah-masalah ASEAN, yaitu: (1) Traktat Kawasan Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara; (2) *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC); (3) Yayasan ASEAN bagi Pembangunan Sosial; (4) Hubungan ASEAN dengan Uni Eropa; (5) ASEAN 2000-2003; (6) Penyamaan waktu di ASEAN (*ASEAN Common Time*); (7) Visi ASEAN 2003; (8) Ulang Tahun ASEAN ke-30; (9) Proyek Pembangunan Lembah Sungai Mekong; (10) *Asia Europe Meeting* (ASEM); (11) Sengketa Wilayah di Laut Cina Selatan; (12) Masalah *World Trade Organization* (WTO); (13) *US Extra Territorial Legislation*.

Dalam akhir pembicaraan tujuh pemimpin ASEAN sepakat: (1) menerima Kamboja, Laos, dan Myanmar sebagai anggota penuh ASEAN, dalam waktu yang bersamaan; (2) penegasan sikap ASEAN terhadap Portugal berkaitan dengan masalah Timor Timur. ASEAN memprihatinkan sikap Portugal yang secara terus-menerus mengetengahkan isu-isu Timor Timur dalam kerja sama ekonomi antara ASEAN dan Uni Eropa. Upaya Portugal tersebut hanya akan memperuncing hubungan ASEAN-Uni Eropa dan merusak proses perundingan *tripartite* di bawah pengawasan Sekjen PBB. Untuk itu para kepala pemerintahan ASEAN kembali mendukung posisi Indonesia dalam masalah Timor Timur (*Kompas*, 1-12-1996).

Kesatuan sikap para pemimpin ASEAN mengenai masalah Timor Timur dan Myanmar menunjukkan bahwa mereka tidak mau memasukkan isu-isu dalam negeri salah satu anggotanya ke dalam perhimpunan ASEAN. Di samping itu sikap keras ASEAN terhadap Uni Eropa khususnya upaya Portugal untuk memasukkan isu Timor Timur dalam

dialog ekonomi dan upaya negara-negara Barat untuk tidak menerima Myanmar sebagai anggota ASEAN, menunjukkan bahwa ASEAN tidak tunduk terhadap semua bentuk tekanan seperti

itu. Ini adalah satu keberhasilan ASEAN dalam memegang komitmen pada sikap percaya diri yang tumbuh seiring dengan keberhasilan kerja sama antara anggotanya.

Timbangan Buku

Upaya Merangkul Sang Naga

Weaving the Net: Conditional Engagement with China, diedit oleh James Shinn. New York: Council on Foreign Relations, 1996. 284 halaman.

SEJAK dulu masyarakat Amerika menaruh perhatian besar terhadap Cina. Puluhan, bahkan ratusan, buku mengenai masyarakat dan negara Cina ditulis oleh orang Amerika, dari John King Fairbank hingga Franz Schurmann, dari Lucian Pye sampai Chalmers Johnson, dari A. Doak Barnett hingga Harry Harding. Di tingkat antar-negara, hubungan bilateral AS-Cina menjadi bahan pembahasan menarik bagi para ilmuwan politik di kampus-kampus dan lembaga-lembaga pengkajian strategis dan merupakan isu diplomasi yang sering memusingkan para pembuat kebijaksanaan di Washington.

Ketika Perang Dingin berlangsung, AS menganggap Cina sebagai negara dengan kemampuan besar yang mampu mengimbangi persaingan melawan Uni Soviet. Paling tidak, Cina penting untuk dirangkul agar tidak terlibat dalam usaha pe-

rebutan wilayah pengaruh. Langkah inovatif dalam bidang diplomasi dilancarkan dengan sukses oleh Penasehat Keamanan Nasional Henry Kissinger, yang membuka jalan bagi kunjungan Presiden Nixon ke Beijing pada tahun 1972. Jabat tangan yang hangat seorang presiden dari Partai Republik yang konservatif dengan Ketua Partai Komunis Cina merupakan suatu hal yang mengejutkan jika dipandang dari pertentangan ideologi. Namun hal tersebut menunjukkan dengan gamblang bahwa *realpolitik* juga menuntut keluwesan untuk memendam perbedaan ideologi demi membangun dan, lebih penting lagi, memelihara *balance of power* menghadapi lawan yang lebih besar.

Usainya Perang Dingin dan berakhirnya era bipolar menimbulkan rasa optimisme tetapi juga melahirkan sederetan masalah baru dalam hubungan internasional. Salah satu dari masalah yang harus dihadapi oleh AS sebagai adidaya tunggal adalah: apa yang kini harus dilakukan terhadap Cina? Negara besar ini telah tumbuh dari sebuah kekuatan pengimbang belaka menjadi sebuah negara dengan potensi sumber daya alam dan manusia yang sedemikian

besar di tengah-tengah kawasan Asia-Pasifik yang juga sedang mengalami perubahan dan tingkat pertumbuhan paling dinamis di dunia. Hubungan bilateral Cina-AS yang tadinya nyaman bersandar pada kerangka Perang Dingin kini berubah menjadi dilematis. Hilangnya faktor Uni Soviet membuka kesadaran adanya perbedaan mendasar di antara kedua negara yang pernah diabaikan. Bubarnya Perang Dingin tiba-tiba mendorong perbedaan ideologi dan sistem politik ke permukaan. Para pengambil keputusan di Washington kini harus menghadapi tekanan politik yang semakin besar dari rakyat pemilih untuk lebih memperhatikan perjuangan demokrasi dan penegakan hak-hak asasi manusia di Cina. Di lain pihak, para pembuat kebijaksanaan di Beijing semakin menyadari meningkatnya campur tangan AS pada masalah politik dalam negeri, perdagangan serta kedaulatan wilayah.

Dalam rangka mencari kebijaksanaan yang tepat menghadapi Cina inilah maka *Council on Foreign Relations*, sebuah lembaga pengkajian masalah-masalah strategis yang disegani di AS, mengadakan proyek besar penelitian dua tahun lalu yang disebut *Asia Project*. Tujuan proyek ini sebenarnya menyusun strategi jangka panjang kebijaksanaan AS yang komprehensif di Asia Timur Laut dan Asia Tenggara mengingat transformasi ekonomi dan politik yang luar biasa di kedua kawasan tersebut setelah berakhirnya Perang Dingin. Ternyata *Asia Project* tidak hanya menghasilkan usulan kebijaksanaan bagi pemerintah Washington, tetapi juga menghasilkan sebuah produk sampingan berupa buku yang menarik mengenai rekomendasi kebijaksanaan terhadap Cina dengan judul

Weaving the Net: Conditional Engagement with China yang diedit oleh James Shinn. Dalam buku ini pula terdapat enam penulis lainnya yang membahas berbagai permasalahan keamanan dan strategi *engagement* di kawasan Asia-Pasifik.

Conditional Engagement

Dalam kata pengantar, Harold Brown dari Center for Strategic and International Studies di Washington, DC, yang pernah menjadi menteri pertahanan pada masa pemerintahan Carter, menilai bahwa walaupun dari segi kinerja perekonomian, kekuatan militer maupun kecanggihan teknologi Cina belum setara dengan AS, namun potensi yang dimiliki negara tersebut sedemikian besar sehingga mau tidak mau AS harus memperhatikan perkembangan di masa mendatang. Keberhasilan maupun kegagalan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah Beijing bisa mempengaruhi stabilitas seluruh kawasan oleh karena itu "para pembuat kebijaksanaan harus siap" (hal. xi). Dalam rangka mempersiapkan para pejabat di Washington inilah maka buku ini disusun. Pertanyaan yang ingin dijawab oleh *Weaving the Net* adalah: apakah dalam mengantisipasi perkembangan Cina di masa mendatang, AS dapat duduk dengan tenang dan berharap akan mendapatkan Cina yang sesuai dengan keinginannya, atau Washington harus secara aktif merangkul Beijing?

Buku ini secara gamblang mengusulkan perlunya suatu strategi jangka panjang yang disebutnya sebagai *conditional engagement* dengan tujuan yang jelas serta taktik untuk mencapai tujuan tersebut

(hal. 9). Hal pertama adalah bahwa tujuan *conditional engagement* adalah penetapan 10 prinsip yang disusun untuk melindungi kepentingan vital AS di Asia tanpa mengecilkan arti Cina sebagai sebuah negara besar yang sedang tumbuh sebagai kekuatan regional utama. Kesepuluh prinsip tersebut adalah: (1) tidak digunakannya kekuatan militer ofensif secara unilateral; (2) pencarian jalan damai bagi sengketa teritorial; (3) menghargai kedaulatan nasional; (4) kebebasan penggunaan jalur laut; (5) menahan diri dalam membangun kekuatan militer; (6) transparansi kekuatan militer; (7) menahan penyebaran persenjataan pemusnah massal; (8) akses pasar bagi perdagangan dan investasi; (9) pemecahan masalah transnasional secara bersama-sama; (10) menghargai hak-hak asasi manusia.

Strategi yang disarankan untuk *conditional engagement* adalah melalui dua jalur yang harus dilakukan secara bersamaan, yaitu: *engagement* di bidang ekonomi dan *engagement* di bidang keamanan. Di bidang ekonomi AS harus mengupayakan integrasi Cina ke dalam sistem perdagangan dan keuangan global. Sedangkan di bidang keamanan AS perlu mendorong Cina untuk mematuhi kesepuluh prinsip di atas dengan menggunakan insentif ekonomi, atau jika hal tersebut ternyata tidak berhasil maka haruslah digunakan cara-cara diplomatis maupun militer agar membatasi risiko tumbuhnya Cina sebagai negara yang mengancam. Untuk itu taktik yang digunakan dalam melakukan *engagement* di bidang ekonomi adalah meningkatkan integrasi perekonomian Cina melalui negosiasi dalam liberalisasi perdagangan, pembentukan pelembagaan serta pertukaran di bidang pendidikan. Pendekatan insentif lebih dite-

kankan pada bidang ini daripada penggunaan sanksi perdagangan yang sama sekali tidak disarankan untuk pencapaian tujuan jangka pendek. Sedangkan taktik *engagement* bidang keamanan harus mengurangi risiko yang diakibatkan oleh pengembangan militer Cina yang sangat pesat, serta tidak adanya transparansi, penyebaran persenjataan pemusnah massal, dan berlangsungnya masalah-masalah transnasional seperti kejahatan terorganisasi dan migrasi ilegal. Jalan yang harus ditempuh adalah mengikutsertakan Cina dalam negosiasi pengawasan senjata, upaya-upaya multilateral, serta pengaturan pertahanan regional dengan struktur yang tidak terlalu ketat.

Sebenarnya, sikap AS terhadap Cina sudah lama berada di garis pemisah antara *containment* (pembendungan) dan *engagement*. Dalam jargon hubungan internasional, istilah "pembendungan" memiliki konotasi Perang Dingin yang tidak terlalu menyenangkan bagi negara-negara yang dimaksud. Itu sebabnya, Asisten Menteri Luar Negeri untuk Urusan Asia, Winston Lord mengatakan bahwa Amerika tidak melakukan *containing* terhadap Cina melainkan *engagement*. Pernyataan ini diperkuat oleh rekannya di departemen pertahanan, Asisten Menteri Urusan Keamanan Internasional, Joseph Nye yang menegaskan bahwa jika AS memperlakukan Cina sebagai musuh maka Cina akan menjadi musuh sungguhan (Rahman, 1996: 129). Konotasi pembendungan masa Perang Dingin berarti mengurung Cina dengan persenjataan nuklir seperti yang pernah dilakukan Barat terhadap Uni Soviet. Hal ini tidak diinginkan lagi oleh AS karena ongkos yang terlalu mahal. Oleh karena itu *enga-*

gement selalu muncul dalam proposal kebijaksanaan dari banyak pihak dan bahkan dari dalam pemerintahan AS sendiri. Apa yang ditawarkan oleh *Weaving the Net* adalah *engagement* dengan beberapa catatan.

Ada kelompok yang menginginkan *engagement* tanpa prasyarat apa pun sehingga "integrasi Cina ke dalam sistem perdagangan dan keuangan global akan secara bertahap, namun pada akhirnya, melunakkan perilaku Cina" (hal. 4). Sedangkan pendekatan kedua adalah apa yang disebut *preemptive containment*, yang mengatakan bahwa harapan yang terlalu besar terhadap integrasi ekonomi sebagai alat untuk memperlunak perilaku Cina adalah sesuatu hal yang naif dan berbahaya. Kelompok ini mengingatkan bahwa Cina adalah kekuatan yang sedang tumbuh dengan jangkauan regional dan aspirasi global (hal. 4). Apa yang disampaikan oleh *Weaving the Net* adalah jalan tengah yaitu *engagement* dan ini merupakan pilihan yang lebih baik tetapi dilakukan dengan catatan. *Conditional engagement* merupakan strategi yang "... menyambut baik integrasi Cina ke dalam sistem perdagangan dan keuangan global dan mengusulkan agar upaya AS dan negara Asia lainnya tak hanya mempercepat proses tersebut tetapi juga diarahkan pada upaya memperlunak perilaku Cina" (hal. 4). Oleh karena itu, strategi tersebut tak hanya harus dilakukan di bidang ekonomi tetapi juga di bidang keamanan. Khusus untuk masalah keamanan ini, AS dan negara sekutunya serta negara anggota ASEAN dianjurkan untuk membangun dan menjaga struktur diplomatik dan militer yang bisa membujuk Cina agar menyepakati dan menaati prinsip-prinsip yang mendasari

perilaku negara-negara di Asia-Pasifik, termasuk Cina dan AS sendiri.

Sama seperti beberapa buku lain (di antaranya Rahman, 1996), Shinn menegaskan bahwa dikotomi pilihan antara merangkul Cina secara ekonomis dan membendung Cina secara militer merupakan suatu hal yang salah. Menurut Shinn dikotomi tersebut menjebak kita dalam perdebatan berkepanjangan antara kaum institusionalis liberal dan kelompok neo-realis. Jalan keluarnya, antara lain, dapat berupa suatu strategi di mana *engagement* di bidang ekonomi harus dilengkapi dengan *containment* di bidang strategis (Rahman, 1996: 129-130). Sedangkan Shinn di buku ini menyarankan bahwa harus ada "... integrasi ekonomi di samping mencari hubungan keamanan yang menstabilkan" (hal. 5). Dengan kata lain, di saat AS mencari hubungan ekonomi yang dekat dengan Cina, AS juga harus menjaga keberadaan militer di kawasan tersebut. Kesepuluh prinsip tersebut diajukan bukannya tanpa tujuan karena pelanggaran terhadap prinsip pertama lebih mungkin mengakibatkan pecahnya perang dibandingkan pelanggaran prinsip selanjutnya. Semua hal dalam prinsip-prinsip tersebut tercantum dalam berbagai perjanjian bilateral antara kedua negara besar, juga dalam piagam internasional seperti ASEAN Regional Forum atau perjanjian multilateral lainnya di bawah PBB. Urutan ini adalah apa yang disebut sebagai lingkaran konsentrik kebijaksanaan AS di Asia.

Realpolitik Cina

Dalam buku ini juga dapat dibaca beberapa tulisan lain yang lebih jauh membe-

rikan kerangka pemahaman analisis dari rekomendasi kebijaksanaan yang diuraikan di awal buku. Tulisan lainnya yang menarik adalah pembahasan *conditional engagement* secara lebih mendalam oleh peneliti dari lembaga pengkajian RAND, Jonathan Pollack berjudul "Designing a New American Security Strategy for Asia" (hal 99-132). Ia berpendapat bahwa pelaksanaan *conditional engagement* tidak terlalu sulit secara operasional. Di samping AS harus tetap mempertahankan keberadaan secara militer di kawasan, negara-negara kawasan sendiri juga harus mengambil beberapa tanggung jawab pertahanannya sendiri (hal. 128). Hal penting yang paling dituntut dari pelaksanaan strategi ini, khususnya di bidang keamanan, menurut Pollack adalah fleksibilitas dalam mengantisipasi keadaan di masa depan. Jika *containment* bukan alternatif yang menarik, maka *disengagement* bukan pula pilihan yang dianjurkan. Di tengah-tengah kedua ekstrem tersebut ada peran AS yang cocok dalam menjaga stabilitas kawasan. Dengan kata lain, "... ada cara lain yang menjanjikan antara dominasi dan *disengagement*"; dan di sanalah suatu strategi regional Amerika jangka panjang harus dijalankan, dan di sinilah AS masih memiliki kesempatan serta keunggulan tertentu untuk berpartisipasi penuh dalam membentuk masa depan Asia" (hal. 129).

Dalam membaca usulan orang bukan Cina perlu pula diimbangi dengan pandangan orang Cina sendiri tentang negaranya dan dunia di sekitarnya. Menurut Jianwei Wang, seorang peneliti Cina yang mengajar di University of Wisconsin, dalam "Coping With China as a Rising Power" (hal. 133-174) keamanan nasional Cina dijabarkan sebagai berikut: (1) mempertahankan

kan kedaulatan dan integritas teritorial, dan pada akhirnya mencapai kesatuan nasional; (2) menjaga perbatasan yang damai dan tidak mengancam untuk meningkatkan pembangunan ekonomi dan stabilitas sosial; (3) mencegah jatuhnya Asia-Pasifik ke dalam dominasi kekuatan yang mengancam, apakah itu AS, Jepang, Rusia, Vietnam, atau Korea; (4) mempertahankan keikutsertaan Cina dalam urusan kawasan dan dunia sehingga negara ini tidak dikucilkan dari pengaturan bilateral atau multilateral yang dapat mempengaruhi kepentingan nasional; (5) menjaga kemampuan pertahanan yang sama dengan kekuatan utama di kawasan dan kemampuan penangkal nuklir yang terbatas; dan (6) menjaga akses ke pasar dunia dan sumber-sumber daya yang penting untuk kesejahteraan ekonomi, dan hak untuk terlibat dalam perdagangan, investasi, keuangan, dan kegiatan ekonomi lainnya (hal. 154).

Masalahnya adalah memang masih terlalu sedikit yang menulis mengenai apa yang sebenarnya ada di benak para pembuat kebijaksanaan di Beijing sendiri. Salah satu di antaranya misalnya berusaha memahami apa yang ada di dalam pikiran para pembuat keputusan di Beijing dengan cara mewawancarai para analis baik di kalangan militer maupun pemerintahan sipil (Christensen, 1996: 37). Para analis yang diwawancarai mungkin bukan penyusun kebijaksanaan tetapi dalam posisi menasehati para pembuat keputusan dan berada di lembaga-lembaga yang berhubungan dengan Tentara Pembebasan Rakyat, kementerian luar negeri, Dewan Negara, maupun lembaga-lembaga intelijen (Christensen, 1996: catatan kaki 1). Pola pikir para analis di Cina dapat disimpulkan secara umum lebih ber-

orientasi pada perimbangan kekuatan tradisional. Melihat apa yang ditulis oleh Jianwei Wang di atas tentang persepsinya mengenai kepentingan nasional Cina dapat pula disimpulkan bahwa persepsi ancaman dari kaca mata Beijing pada dasarnya bersifat perimbangan kekuatan tradisional (terutama lihat butir 3). Hal tersebut berarti menunjukkan bahwa Cina tidak terlalu menekankan perbedaan politis atau ideologis dibandingkan AS yang memasukkan gagasan "perluasan wilayah demokrasi" sebagai elemen inti dari strategi akbarnya. Menurut seorang penulis "Cina tidak melakukan upaya untuk mengekspor gagasannya mengenai sosialisme pasar" (Christensen, 1996: 38).

Sebenarnya para pemimpin Cina tidak terlalu antusias dengan organisasi multilateral, khususnya yang menyangkut isu-isu ekonomi, lingkungan, dan keamanan regional. Cina ikut serta dalam organisasi semacam itu untuk menghindari hilangnya pengaruh Cina. Namun harus diingat bahwa Beijing tidak akan membiarkan organisasi internasional menghalangi niatnya untuk mencapai kepentingan ekonomi dan keamanan (Christensen, 1996: 38). Para analis di Cina percaya bahwa kritik-kritik yang sering dilancarkan oleh organisasi resmi di luar Cina maupun organisasi non-pemerintah merupakan upaya terencana untuk membuat Cina goyah dan mendorong kekuatan domestik untuk menggulingkan Partai Komunis Cina atau untuk memecah belah negara ini. Sedangkan mengenai Taiwan, yang oleh Jianwei Wang dimasukkan ke dalam kepentingan nasional sebagai tujuan menjaga kesatuan wilayah, para analis Cina beranggapan perlunya menggunakan kekuatan jika Taiwan menyatakan kemer-

dekaannya, dan ini tidak dapat diartikan sebagai dorongan ekspansionistis melainkan penegakan wilayah kedaulatan (hal. 154). Dalam puluhan tahun mengalami kekalahan yang memalukan baik oleh Jepang, Inggris dan Prancis, tidak ada alasan bagi Cina untuk tidak mempertahankan Taiwan sebagai bagian dari wilayahnya. Mencegah kemerdekaan Taiwan merupakan hal yang penting sekali bagi Beijing, bukan hanya masalah kedaulatan tetapi juga merupakan isu kesatuan nasional. Tidak dapat dibayangkan apa jadinya jika Taiwan dibiarkan memerdekakan diri, sementara banyak kawasan lain yang juga siap menyatakan kemerdekaannya dari dominasi suku bangsa Han yang berkuasa (Christensen, 1996: 46).

Dengan berbekal pemahaman mengenai persepsi yang ada di Beijing mengenai dunia di sekitarnya ini para analis selain Wang juga mengusulkan agar AS merangkul Cina. Seorang pengamat bahkan mengusulkan agar AS juga harus tetap berada di Jepang karena perlu memberikan pesan yang tegas bahwa tidak ada keinginan Washington untuk menarik diri dari kawasan. Sedangkan untuk kebijaksanaannya di Taiwan, Washington seyogyanya memisahkan pemikiran tentang demokrasi Taiwan dengan kemerdekaan Taiwan karena tekad AS untuk memperjuangkan demokrasi di Taiwan, dan di Cina pula, justru akan berhasil jika AS tidak mendorong Taiwan untuk memerdekakan diri. Secara pasti, AS justru harus mendesak Taiwan agar tetap menjadi bagian dari Cina dengan harapan bahwa demokrasi di Taiwan tersebut dapat menjadi cikal bakal bagi demokrasi di Cina di masa mendatang (Christensen, 1996: 49).

Sedangkan Wang secara khusus mengusulkan langkah-langkah konkret untuk menerima Cina ke dalam kegiatan dunia internasional (hal. 161). Pertama, Cina harus diterima ke dalam Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) dengan persyaratan mendasar yang harus dipenuhi terlebih dahulu. Penundaan keanggotaan Cina dalam WTO yang tanpa batas waktu dapat menjadi tidak produktif, khususnya jika hal tersebut untuk memaksakan reformasi struktur dan institusi perekonomian Cina. Langkah kedua adalah pertimbangan kemungkinan masuknya Cina ke dalam kelompok G-7. Undangan terhadap Cina untuk bergabung dengan G-7, walaupun secara teknis sulit dipenuhi kriterianya oleh Cina yang merupakan negara berkembang, setidaknya memberikan pesan kepada Beijing bahwa negara itu dianggap serius oleh negara-negara industri Barat. Dan terakhir, diperlukan upaya yang lebih jauh lagi untuk merangkul kelompok-kelompok kepentingan di Cina melalui program pertukaran ekonomi, ilmiah, kebudayaan dan militer baik secara bilateral maupun multilateral (hal. 161).

Rekomendasi Kebijakan

Cara *Council on Foreign Relations* melakukan proses penyusunan rekomendasi kebijakan yang dinamakan *Asia Project* adalah satu hal yang menarik untuk diamati karena bisa dijadikan contoh bagi lembaga serupa. Menurut Shinn di bagian belakang buku ini, *Asia Project* terdiri dari dua tahap, yang pertama berlangsung selama sembilan bulan dengan mengikutsertakan sekitar 120 partisipan dari berbagai kalangan terutama para akademisi yang memiliki konsentrasi terhadap kajian Asia. Tahap ini

berlangsung dalam tiga kelompok studi di bidang: (1) keamanan; (2) ekonomi; dan (3) masalah-masalah transnasional seperti lalu-lintas obat terlarang, kejahatan terorganisir, migrasi ilegal, hak asasi manusia, pengungsi, dan kerusakan lingkungan. Tahap kedua dilakukan oleh suatu panel kecil terdiri dari sembilan orang tokoh akademisi: seperti Profesor Scalapino, mantan menteri pertahanan Harold Brown, dan tokoh bisnis seperti Robert B. Oxnam. Tugas panel kecil ini adalah meneliti ulang hasil-hasil pembahasan kelompok studi dan merangkumnya menjadi strategi jangka panjang kebijaksanaan komprehensif. Mereka kemudian menguji penemuan tersebut dengan cara membawanya ke negara-negara Asia Timur dan Tenggara serta mencocokkannya dengan opini publik terbatas dan opini pribadi yang memiliki pengetahuan luas tentang hal bersangkutan. Akhirnya panel ini pulalah yang mempresentasikannya kepada pemerintah Amerika.

Dari perdebatan-perdebatan yang terjadi baik di dalam kelompok studi maupun panel kecil, Cina selalu muncul sebagai variabel yang penting dan menjadi tantangan terbesar bagi kebijaksanaan AS di Asia. Hal inilah yang mendorong *Council on Foreign Relations* merasa berkepentingan untuk menerbitkan hasil-hasil pembahasannya, terutama dari kelompok studi keamanan. Shinn mencatat bahwa proses perdebatan di kelompok studi tersebut menghasilkan empat model strategi Amerika terhadap Cina yaitu: (1) neo-isolasionis; (2) internasionalisme liberal; (3) *preemptive containment*; dan (4) *conditional engagement* yang menjadi inti pembahasan buku ini. Kelompok studi ini memang pada awalnya terpecah dua berdasarkan garis pendekatan institusio-

nalisis liberal, yang berpendapat bahwa integrasi ekonomi Cina pasti akan melunakkan perilaku negara tersebut; dan kelompok realis yang beranggapan bahwa integrasi ekonomi justru akan menjadikan Cina sebagai negara pesaing dagang yang perlu dikhawatirkan di masa mendatang. Strategi *conditional engagement* merupakan alternatif yang didapat dari pendekatan empiris yang tak termasuk dalam kedua pendekatan di atas. Terlihat bahwa buku ini merupakan semacam laporan kelompok studi keamanan.

Secara teknis buku ini menarik karena ditulis seperti layaknya buku manajemen yang mencantumkan 10 butir prinsip-prinsip *conditional engagement* di banyak tempat agar pembaca selalu dapat merujuknya dari waktu ke waktu seperti layaknya sebuah mantra. Lima bab pertama merupakan rangkuman dari tulisan Shinn sedangkan enam bab sisanya adalah makalah sebagian peserta dari berbagai negara, termasuk Pollack dan Wang yang telah dibahas di atas. Selebihnya adalah artikel berjudul "Japan's Receptivity to Conditional Engagement," hal. 175-190 oleh Masashi Nishihara dari National Institute for Defense Studies, Tokyo, dan karangan Byung-joon Ahn, seorang peneliti di Yonsei University, Seoul, yang juga menjadi penasehat pada departemen luar negeri, pertahanan serta badan reunifikasi Korea, dengan judul "The United States in Asia: Searching for a New Role," hal. 191-219. Selanjutnya adalah artikel berjudul "ASEAN and Conditional Engagement," hal. 220-248 karya Amitav Acharya dari York University, Toronto, yang pernah menjadi peneliti di Institute of Southeast Asian Studies, Singapore. Kemudian artikel berjudul

"The New Multilateralism in the Asia-Pacific and the Conditional Engagement of China," hal. 249-270 karya Paul M. Evans, Direktur Joint Centre for Asia-Pacific Studies dari University of Toronto dan York University. Shinn sebagai editor yang menjabarkan hasil penelitian dalam lima bagian adalah seorang peneliti senior di *Council on Foreign Relations* yang pernah bekerja di Biro Asia Timur Departemen Luar Negeri pada masa pemerintahan Presiden Carter.

Hubungan Cina-AS

Memang tidak komprehensif jika hanya melihat hubungan bilateral AS-Cina dari sudut keberadaan lobi Taiwan di Washington. Namun demikian semua usulan mengenai engagement yang diberikan oleh banyak penulis Amerika seperti Rahman (1996), Cronin dan Cronin (1996), Lieberthal (1995) maupun para penulis *Weaving the Net* terutama Pollack harus pula memperhitungkan kekuatan pengaruh Taiwan terhadap para pembuat kebijaksanaan di Washington. Oleh karena itu usulan Christensen (1996) sangat menarik karena selain mengajukan *engagement*, ia juga mengusulkan agar Washington menekan Taipei agar tidak terlalu memaksakan kemerdekaan *de facto* mereka menjadi *de jure* yang akan memaksa Beijing untuk bertindak secara militer sesuai dengan apa yang mereka anggap sebagai pertahanan terhadap rongrongan kedaulatan.

Dalam hal ini, buku *Weaving the Net* termasuk yang perlu dibaca para peneliti di lembaga-lembaga kajian masalah strategis di Asia, bukan hanya bagi mereka yang

berminat dan mengamati masalah bilateral Cina-AS, tetapi juga bagi mereka yang akan melakukan proyek serupa mengenai hubungan bilateral dua negara manapun. Buku ini mengungkapkan dengan cukup gamblang cara penyusunan rekomendasi kebijaksanaan yang serius. Sekalipun pemikiran-pemikiran yang ditawarkan oleh para peneliti Asia Project dan penulis buku ini beragam apakah itu disebut *realistic engagement*, *deep engagement*, atau *conditional engagement*, yang penting adalah kesungguhan dari pihak AS dan konsistensi dalam pelaksanaannya.

Sikap yang akan diambil oleh Presiden Bill Clinton pada masa pemerintahannya yang kedua kelihatannya akan lebih keras menghadapi negara-negara yang dianggapnya tidak menegakkan prinsip-prinsip demokrasi dan melakukan pelanggaran hak-hak asasi manusia. Hal ini dilakukan demi membangun reputasinya sebagai presiden yang memiliki visi dan prestasi luar negeri. Cara ini adalah satu-satunya cara menempatkan namanya di dalam buku sejarah, karena walaupun ia telah berhasil menjadi presiden dari Partai Demokrat pertama setelah Perang Dunia II yang terpilih untuk masa jabatan kedua, namun prestasi di luar negeri lah yang memberikan nama besar bagi seorang bekas presiden AS. Indikasi ini pun sudah dapat dilihat ketika ia berpidato di Bangkok akhir tahun 1996 dalam kunjungannya ke Asia setelah menghadiri

KTT APEC Manila yang dengan bahasa yang cukup keras mengecam pelanggaran hak-hak asasi dan demokrasi di Myanmar. Khusus mengenai hubungannya dengan Cina hal tersebut bisa merupakan tantangan baru bagi tim baru politik luar negeri dalam pemerintahan Clinton periode kedua.

BAHAN RUJUKAN

- Christensen, Thomas J. 1996. "Chinese Realpolitik." *Foreign Affairs* 75 (September/Oktober): 37-52.
- Cronin, Audrey Kurth, dan Patrick M. Cronin. 1996. "The Realistic Engagement of Cina." *The Washington Quarterly* 19 (Winter): 141-169.
- Hartmann, Frederick H., dan Robert L. Wendzel. 1994. *America's Foreign Policy in a Changing World*. New York: Harper-Collins.
- Johnson, Chalmers, dan E.B. Keehn. 1995. "The Pentagon's Ossified Strategy." *Foreign Affairs* 74 (Juli/Agustus): 103-114.
- Lieberthal, Kenneth. 1995. "A New China Strategy." *Foreign Affairs* 74 (November/Desember): 35-49.
- Nye, Joseph S., Jr. 1995. "The Case for Deep Engagement." *Foreign Affairs* 74 (Juli/Agustus): 90-102.
- Rahman, Gideon. 1996. "Containing China." *The Washington Quarterly* 19 (Winter): 129-139.

Ananta Gondomono

Para Penulis

- **Amri Marzali.**

Sarjana Antropologi Universitas Gadjah Mada (1973); M.A. Anthropology Australian National University (1983); dan Ph.D Anthropology dari Boston University (1992). Dosen pada Departemen Antropologi Universitas Indonesia (1973-1996), dan IPB (1992-1996).

- **Happy Bone Zulkarnain.**

Menyelesaikan S1 FISIP-UNPAR pada tahun 1982, dan S2 Pascasarjana UNPAD pada tahun 1992. Sekarang menjadi tenaga pengajar tetap pada FISIP-UNPAR, serta Pengurus Asosiasi Ilmu Politik Indonesia Cabang Bandung dan Pengurus Persatuan Sarjana Administrasi Cabang Bandung.

- **Vidhyandika Moeljarto.**

Sarjana Antropologi dari Universitas Gadjah Mada (1992); M.Sc bidang Social Policy and Planning in Developing Countries dari The London School of Economics and Political Science, Inggris (1995). Staf Departemen Sosial Budaya CSIS.

- **Sonia Prabowo.**

Sarjana Ekonomi Universitas Gadjah Mada (1995); Staf Departemen Ekonomi CSIS, sejak tahun 1995.

- **Carunia Mulya Firdausy.**

Lulus Institut Pertanian Bogor (1981), kemudian menyelesaikan Master of Agricultural Development Economics dari Australian National University (1987), dan Ph.D dalam bidang ekonomi di Fakultas Ekonomi, University of Queensland, Australia (1991). Sekarang staf peneliti pada Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan (PEP-LIPI).

- **Mudradjad Kuncoro.**

Sarjana Ekonomi, Universitas Gadjah Mada (1989), kemudian memperoleh Diploma bidang Development Finance pada University of Birmingham, Inggris (1992). Staf pengajar pada Fakultas Ekonomi UGM, di samping menjadi Staf Peneliti pada Penelitian dan Pengembangan Ekonomi (PPE) pada universitas yang sama. Saat ini sedang mengambil Master pada bidang "Development Finance" pada University of Birmingham, Inggris.

- **Heru Nugroho.**

Menyelesaikan BA Sosiologi dari FISIPOL-UGM (1983); kemudian dari universitas yang sama memperoleh Drs. Sosiologi (1986); serta MS Kependudukan (1989). Selanjutnya mendapat gelar Ph.D Sosiologi Pembangunan dari Universitas Bielefeld, Jerman (1993). Sekarang dosen Fakultas Pascasarjana UGM untuk program studi Sosiologi, Kependudukan, dan Magister Manajemen Pelayanan Kesehatan.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

Langganan

Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Harga pengganti ongkos cetak Rp 5.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.